



UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL



**LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN  
PENAL VENEZOLANA**

Autor: Leopoldo Antonio Mazas Rodríguez

Campus Bárbula, Noviembre de 2018



UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL



**LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN  
PENAL VENEZOLANA**

Trabajo Especial de Grado presentado como requisito parcial para optar al grado de  
Especialista en Derecho Penal

Autor: Leopoldo A. Mazas R.

Tutora: Tahis Trejo Chirinos.

Campus Bárbula, Noviembre de 2018



UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL



**CONSTANCIA DE ACEPTACIÓN DEL TUTOR**

**LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN  
PENAL VENEZOLANA**

APROBADO EN LA DIRECCIÓN DE POSTGRADO, FACULTAD DE  
CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DE LA UNIVERSIDAD DE CARABOBO POR:

---

Prof. Miriam González Medina  
CI N° 7.084.886

Acepto la tutoría del presente trabajo según las condiciones de la Dirección de  
Postgrado de la Universidad de Carabobo

---

Abg. MsC. Tahis Trejo Chirinos.  
CI N° V-7.012.776

Campus Bárbula, noviembre de 2018



UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL



### AUTORIZACIÓN DEL TUTOR

Yo, **TAHIS TREJO CHIRINOS.** en mi carácter de Tutora del Trabajo de Especialización  Maestría , Tesis Doctoral

Titulado: **LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN PENAL VENEZOLANA.** presentado por la ciudadana: **LEOPOLDO A. MAZAS R.,** titular de la Cédula de Identidad N° **V- 13.103.086,** para optar al título de Especialista en Derecho Penal.

Considero que reúne los requisitos y meritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En Valencia a los quince días del mes de agosto del año dos mil diecisiete.

---

Abg. MsC. Tahis Trejo Chirinos.

CI N° V.-7.012.776

UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE POSTGRADO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL

**Participante:** Leopoldo A. Maza Rodríguez. CI N° V-13.103.086

**Tutora:** Tahis Trejo Chirinos. CI N° V.- 7.012.776

**Título del Trabajo:** LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN PENAL VENEZOLANA.

**INFORME DE ACTIVIDADES**

<b>SESIÓN</b>	<b>FECHA DE REUNIÓN</b>	<b>TEMA TRATADO</b>
1	10/10/17 21/10/17 30/10/17	Ajuste del Planteamiento del Problema de Investigación. Revisión de los Objetivos de la Investigación. Actualización de la Justificación de la Investigación.
2	15/11/17 19/11/17 22/11/17 30/11/17	Capítulo II. Marco Teórico. Antecedentes de la Investigación. Bases Teóricas y Legales. Definición de términos básicos.
3	15/12/17 11/01/18 20/01/18 20/01/18	Diseño del Capítulo III. Marco Metodológico. Tipo y Diseño de la Investigación. Técnica e Instrumentos de Recolección de la Información. Técnicas de Interpretación y Análisis.
4	12/02/18	Reelaboración de páginas preliminares e introducción.
5	20/02/18 27/02/18	Capítulo IV. Análisis de los Resultados. Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones
6	07/03/18	Revisión final del Trabajo Especial de Grado

OBSERVACIONES: \_\_\_\_\_

Firma de la Tutora: \_\_\_\_\_ Firma del Alumno: \_\_\_\_\_



Universidad de Carabobo

VEREDICTO DEL JURADO

Nosotros, miembros del jurado designado por la comisión coordinadora de la “**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL**” de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo, para la evaluación del trabajo de grado mencionado: “**LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN PENAL VENEZOLANA**”, presentado por el ciudadano: **LEOPOLDO A. MAZA RODRÍGUEZ**, titular de la Cédula de Identidad N° V-13.103.086 , acordamos que dicha investigación cumple los requerimientos de forma y fondo para optar por el título de “**ESPECIALISTA EN DERECHO PENAL**”, consideramos que el mismo reúne los requisitos para ser calificado como: Aprobado

Apellidos y Nombres

González Miriano  
Mazaredón Julio Elías  
Trejo Chirinos, Tahis

Firma

[Firma]  
[Firma]  
[Firma]

Campus Bárbula, noviembre de 2018



## Universidad de Carabobo

### VEREDICTO DEL JURADO

Nosotros, miembros del jurado designado por la comisión coordinadora de la **“ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL”** de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo, para la evaluación del trabajo de grado mencionado: **“LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN PENAL VENEZOLANA”**, presentado por el ciudadano: **LEOPOLDO A. MAZA**, titular de la Cédula de Identidad N° **V- 13.103.086** , acordamos que dicha investigación cumple los requerimientos de forma y fondo para optar por el título de **“ESPECIALISTA EN DERECHO PENAL”**, consideramos que el mismo reúne los requisitos para ser calificado como: \_\_\_\_\_

Apellidos y Nombres

Firma

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Campus Bárbula, noviembre de 2018

## DEDICATORIA

A:

Dios, por darme la oportunidad de vivir y por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio.

Mis padres: Enrique (QEPD) quien siempre fue mi mentor, quererme mucho, creer en mí y porque siempre me apoyaste. Ilzen, por darme la vida, por tus sabios consejos, por amarme tanto, por enseñarme el camino de la vida, todo esto se los debo a ustedes

Mi esposa Isabel Cristina, por todo el amor que me ha brindado durante todos estos años que estamos juntos, por la paciencia, por cuidar a nuestros hijos mientras yo estaba estudiando.

Mis hijos Sofía y Andrés, son el combustible de mi vida, todo lo hago por ustedes, para que vean en mí un ejemplo a seguir, los quiero mucho. Mi suegra Isabel, por estar siempre allí durante el desarrollo de mi carrera como profesional de las leyes.

Todos aquellos familiares y amigos que no recordé al momento de escribir esto. Ustedes saben quiénes son.

## RECONOCIMIENTOS

La realización de esta investigación de trabajo de grado fue posible, a la Rectora profesora Jessy Divo de la Universidad de Carabobo, al Decano profesor David Rutman de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, a la profesora Miriam G. de Reyes, de la Dirección de Postgrado.

Le agradezco a la Comisión Coordinadora de la Especialización en Derecho Penal, particularmente a la Dra. Tahis Trejo por su dirección y ayuda constante, en especial por su orientación metodológica, por sus acertadas correcciones y por su continuo estímulo durante todo el proceso hasta al final del mismo.

Igualmente le agradezco a mis profesores: Dr. Eloy Rutman, en especial por su enfoque teórico en el pensamiento crítico, por su sabiduría, Dr. Julio Mayaudon, persona que admiro por sus amplios conocimientos tanto en la teoría como en la práctica.

Un especial agradecimiento al resto de mis profesores de Postgrado, Miriam González, Mario Popoli; Marianela Hernández, Pedro Moreno, Sergio Brown, Antonio Marval, entre otros, por el altísimo nivel profesional y su compromiso de transmitir todos sus experiencias para conmigo.

Y no pudo dejar de agradecer a mi equipo de estudio durante estos años: Ariana Delgado, Suhaily Plata, Carlos Ortega, Mary Zoppi, Anny Meza, Luis Barrios, Samantha Flores, Yohan Segovia, Ender Ordoñez, entre otros, por su paciencia, sus conocimientos, por todo el apoyo brindado.

Se agradece a todas aquellas personas que en forma directa o indirecta contribuyeron a que este trabajo de investigación pudiera llevarse a cabo.

## ÍNDICE

	pp.
DEDICATORIA.....	vii
RECONOCIMIENTOS.....	viii
RESUMEN.....	x
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPÍTULO I.- EL PROBLEMA.....</b>	<b>3</b>
Planteamiento del Problema.....	3
Objetivos de la Investigación.....	10
Objetivo General.....	10
Objetivos Específicos.....	10
Justificación de la Investigación.....	11
<b>CAPÍTULO II.- MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>13</b>
Antecedentes de la Investigación.....	13
Bases Teóricas.....	17
El Delito.....	18
Necesidad del Proceso Penal.....	20
El Proceso Penal.....	21
Comunidad.....	23
Consejos Comunales.....	25
Organización.....	27
Auditoría.....	39
La Potestad Sancionatoria.....	40
Bases Normativas.....	47
Definición de Términos Básicos.....	55
<b>CAPÍTULO III.- MARCO METODOLÓGICO.....</b>	<b>57</b>
Tipo de Investigación.....	57
Técnicas e Instrumentos de Recolección de la Información.....	58
Técnicas de Análisis de la Información.....	59
Fases de la Investigación.....	60
<b>CAPÍTULO IV.- ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS...</b>	<b>61</b>
<b>CAPÍTULO V.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>70</b>

Conclusiones.....	70
Recomendaciones.....	73
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>74</b>



UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL  
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL  
PENAL



**LOS CONSEJOS COMUNALES EN ATENCIÓN A LA LEGISLACIÓN  
PENAL VENEZOLANA**

Autor: Leopoldo A. Mazas R.

Tutora: Tahis Trejo Chirinos.

Fecha: Noviembre de 2018

**RESUMEN**

Los Consejos Comunales constituyen una estructura de base del poder popular que ha surgido a la luz del gobierno actual, respaldado con leyes especiales que refuerzan su actuación, llegando al acceso de recursos que pertenecen al patrimonio público, de allí que el poder punitivo del Estado debe ampliarse hasta este sector para vigilar sus actuaciones de cara a los flagelos de la corrupción. Al respecto se realizó esta investigación cuyo propósito fue analizar los Consejos Comunales en atención a la legislación penal venezolana, siendo un estudio con un nivel descriptivo, con diseño bibliográfico. Los resultados obtenidos permitieron presentar entre una de sus conclusiones que la definición dada por ley a los Consejos Comunales, los coloca en una situación de difícil determinación en cuanto su personalidad jurídica como organización, sin embargo sus miembros quedan sujetos a las diferentes tipos de responsabilidades penales, civiles y administrativas a que hubiere lugar según el caso, por lo que se recomendó reforzar la vigilancia a los Consejos Comunales y a las organizaciones de base del poder popular que administren recursos del Estado a los fines de precaver cualquier daño eventual o futuro que pueda suscitarse sobre el mismo, a los fines de imponer las sanciones en tiempo efectivo.

**Palabras Claves:** Consejos Comunales, Legislación Penal Venezolana, Auditoría, Contraloría Social, Delito.



UNIVERSIDAD DE CARABOBO  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS



DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
PROGRAMA DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PENAL  
LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL  
PENAL

## **THE COMMUNAL ADVICE IN ATTENTION TO THE VENEZUELAN CRIMINAL LEGISLATION**

Autor: Leopoldo A. Mazas R.  
Tutora: Tahis Trejo Chirinos.  
Fecha: Noviembre de 2018

### **ABSTRACT**

The Communal Councils constitute a grassroots structure of popular power that has emerged in the light of the current government, backed by special laws that reinforce their actions, reaching access to resources that belong to the public patrimony, hence the punitive power of the State. expand to this sector to monitor their actions in the face of the scourges of corruption. In this regard, this research was conducted whose purpose was to analyze the Communal Councils in response to Venezuelan criminal law, being a study with a descriptive level, with bibliographic design. The results obtained allowed to present among one of its conclusions that the definition given by law to the Communal Councils places them in a situation of difficult determination in terms of their legal personality as an organization, however their members are subject to different types of criminal responsibilities , civil and administrative to that it would have place according to the case, reason why recommended to reinforce the vigilance to the Communal Councils and to the organizations of base of the popular power that administer resources of the State with the end of cautioning any eventual or future damage that can be provoked about it, for the purpose of imposing sanctions in effective time.

**Key words:** Community Councils, Venezuelan Criminal Law, Audit, Social Comptroller, Crime.

## INTRODUCCIÓN

En estos tiempos modernos, el Derecho penal se está viendo en la necesidad de amplificar su ámbito de punibilidad casi a cualquier sector de la población, en el caso presentado en esta investigación, corresponde a los Consejos Comunales como una estructura de base del poder popular que ha surgido a la luz del gobierno actual, respaldado con leyes especiales que refuerzan su actuación, llegando al acceso de recursos que pertenecen al patrimonio público, de allí que el poder punitivo también se amplíe hasta este sector para vigilar sus actuaciones de cara a los flagelos de la corrupción.

Como resultado de esta expansión, la Ley Orgánica Contra la Corrupción (2014) ha extendido su ámbito de aplicación a los sujetos que componen estos Consejos Comunales, incluyendo a cualquier organización del poder popular, con ello se presenta un nuevo esquema a nivel legislativo que permite sancionar particulares que ejercen una función pública por medio de cargos sometidos a elección popular como expresión de la democracia prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999, pero que no posee propiamente la condición de funcionario público.

Así mismo, la Administración Pública dispone de una amplia estructura sistematizada que permite supervisar y controlar a estas organizaciones por medio de procedimientos, acciones y técnicas empleadas para realizar la revisión de las operaciones y el manejo sobre los recursos a los que estos Consejos Comunales acceden, haciendo que las instituciones funcionen bajo el principio de la corresponsabilidad para encarar los graves problemas de corrupción existente dentro y fuera de la Administración.

En vista a las constantes irregularidades que se presentan a diario en las entidades comunales, surgió la necesidad de conocer el funcionamiento de su gestión y las responsabilidades a que están sujetos sus miembros. De tal modo que la presente

investigación se realizó con el propósito de estudiar a los Consejos Comunales desde la perspectiva de la legislación penal con énfasis en la Ley Orgánica contra la Corrupción (2014) y así evitar penas y sanciones a tiempo, respaldando de alguna forma los bienes de una determinada comunidad, como parte de los objetivos planteados, estando conformado en cinco capítulos a saber:

El Capítulo I hace referencia al problema, objetivo general y objetivos específicos, así como, la justificación de la investigación.

El Capítulo II trata del marco teórico, en el cual se revisaron los antecedentes de estudios, los fundamentos teóricos, conceptuales y legales que sustentan la investigación realizada así como la definición de los términos básicos empleados para la mejor comprensión del contenido presentado.

El Capítulo III lo compone el marco metodológico que contiene el nivel, tipo de investigación; las técnicas e instrumentos utilizados en la recolección de la información, técnicas de análisis y las fases de la investigación

El Capítulo IV está conformado por el análisis y la interpretación de los resultados; del cual se deriva el Capítulo V correspondiente a las conclusiones y recomendaciones obtenidas, finalmente se muestra las referencias consultadas.

## **CAPÍTULO I**

### **EL PROBLEMA**

#### **Planteamiento del Problema**

El modelo histórico de democracia y ciudadanía en Venezuela, al igual que en el resto de Latinoamérica, se caracterizó por lograr una independencia política sin una revolución social, con lo cual se preservó un carácter colonial, bajo estas condiciones donde la democracia resultó ser extraordinariamente excluyente. Esta realidad propició la búsqueda de nuevas alternativas que partieran de conceptos como inclusión, equidad, justicia, desarrollo endógeno, economía social y respeto a los derechos sociales.

En este sentido, la política social actual de Venezuela está basada en una democracia participativa y protagónica, de igualdad, de justicia social, de garantía de los derechos sociales y el principio de corresponsabilidad, con el fin de alcanzar una mejor calidad de vida de los ciudadanos según la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de (1999) que en su Título I, artículos 2 y 3; en este sentido para materializar este propósito se han planteado tres líneas estratégicas:

Son la democratización productiva, la cual supone la generación de una corriente de economía social que conlleve a la inclusión económica; la formación de un ciudadano y capital humano, que implica la generación de capacidades en la población a fin de garantizar la inclusión social; y la participación y generación del poder ciudadano, que se traduce en el empoderamiento de la población, lo cual se debe avanzar en la construcción y fortalecimiento de las redes sociales, y así garantizar la inclusión política.

Bajo este enfoque de política social en el país, se tiene por inclusión el fomento de la autonomía popular, la descentralización del poder, la autogestión y generación de capacidades en las comunidades, por lo tanto es necesario incidir en los procesos de articulación de la sociedad como vía que garantice una democracia participativa a

través de una alta pluralidad que apunte hacia mayores niveles de participación en la gestión pública. En este marco de referencia, se hace necesario conceptualizar la participación como la dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que le afecten directa o indirectamente para desempeñarse como actores y supervisores de su propio desarrollo.

En este orden de ideas, la participación en las comunidades consiste en aquellos actos en donde el ciudadano asiste a reuniones, sale a la calle a manifestar a favor o en contra de una situación, cuando de forma pacífica se niega pública y notoriamente a comprar, hacer o expresar opiniones con lo que no estén de acuerdo, e incluso cuando vota en los procesos electorales, ejecutan determinadas tareas tales como campañas de alfabetización, vacunación, entre otras, pero sin duda que la principal manifestación de esa participación es la toma de decisiones cuando se encuentran afectados o involucrados en el control y mantenimiento en el tiempo de las medidas adoptadas en los procesos sociales de la comunidad.

Así mismo, la CRBV en su artículo 4, establece que en cuanto a la estructura y diseño constitucional, consagra un Estado Federal que se define como descentralizado, para así expresar la voluntad de transformarlo en un verdadero modelo federal con las especificidades que requiere la realidad del país. En todo caso el régimen federal venezolano se regirá por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, que son característicos de un modelo cooperativo, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles políticos territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurre.

De esta manera, la acción de gobierno de los municipios, de los estados y del Poder Nacional se armoniza y coordina para garantizar estos fines al servicio de la

sociedad. Dentro de este marco legal es importante considerar la denominación que ofrece la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), en su artículo 2:

Los Consejos Comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Bajo este enfoque jurídico, participativo y protagónico, los Consejos Comunales abarcan un ámbito territorial de nación, Estado Región, Municipio, Parroquias, Barrios, Caseríos y Calles, y es ley la que promueve esa red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que en general responden a la naturaleza propia del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, esta función asignada involucra responsabilidad.

El incumplimiento de estas funciones traen consigo diferentes tipos de responsabilidades, tales como: administrativas, civiles y penales, es por ello, que en esta investigación se ubicó la norma penal en la ejecución de las funciones que ya tienen asignadas, con la finalidad de hacer valer la justicia ante cualquier irregularidad ilícita. Para ello Romero (2007), al referirse a las comunas como una estructura que integra un conjunto de Consejos Comunales, con base normativa para administrar justicia sostiene que:

Hoy en día la propuesta de Ley Orgánica para las Comunas se plantea la figura de la Justicia Comunal, definida como el medio alternativo de justicia que promueve el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualquier otra forma de solución

de conflictos, ante situaciones derivadas directamente del ejercicio del derecho a la participación y a la convivencia comunal, de acuerdo a los principios constitucionales del Estado Social de Derecho y de Justicia, sin contravenir los principios de la justicia ordinaria.

En relación a lo dicho anteriormente, la justicia hará que se plantee la solución de los conflictos y controversias por medio de la conciliación, porque el propósito es lograr que la misma resuelva un caso concreto y garantice la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad vecinal, dentro de los principios de oralidad, simplicidad, igualdad y gratitud. Por otra parte es necesario resaltar que la justicia va de la mano con el Derecho Penal, el cual se encarga de proteger a la sociedad ante cualquier conducta como infracciones, delitos o faltas y disponer de sanciones y medias de seguridad a quienes lo cometan. Al respecto Hurtado (1987) lo define como:

La parte del derecho en general, utilizando para controlar, orientar y planear la vida en común. Mediante él, se determinan y definen ciertos comportamientos, los cuales no deben ser realizados, queridos o no, deben ser ejecutados. A fin de conseguir que los miembros de la comunidad omitan o ejecuten, según el caso, tales actos se recurren a la amenaza de una sanción. El Estado espera, en primer lugar, orientar los comportamientos de los individuos, motivándolos a realizarlos de cierta manera, para así lograr la aplicación de “ciertos esquemas de vida social”. Solo cuando fracasa su tarea de evitar la realización de los actos no deseados, interviene el funcionario judicial para hacer efectiva la sanción penal (p. 10).

En relación a lo antes expuesto, el Derecho Penal no sólo es un instrumento de protección de bienes jurídicos, sino un instrumento de motivación del comportamiento humano en sociedad para conseguir su estabilidad por medio de la imposición de normas con consecuencias jurídicas. Es por ello que, al detectar cualquier incumplimiento de ellas dentro de los Consejos Comunales por parte de sus miembros es necesario actuar con la ley y acudir a las instancias correspondientes a los fines de precaver cualquier eventualidad que atente directa o indirectamente contra el patrimonio público de la nación.

Todo ello considerando que un consejo comunal simboliza la forma de organización de la comunidad, donde el mismo pueblo ejecuta, controla y evalúa una parte de las políticas públicas, con la finalidad de poner en práctica las decisiones adoptadas por la misma. Los principios de esta organización están enmarcados en la corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, justicia, equidad social e igualdad social y de género.

En relación a lo antes dicho, los Consejos Comunales representan un ente importantísimo dentro de la comunidad, pues permiten facilitar la deliberación interna y la contraloría social en relación a proyectos específicos. Se necesita un grupo de personas comprometidas, profesionales y de muchos valores para llevar a cabo esta gestión, pues está en juego sus recursos; por otra parte es necesario resaltar que toda organización comunitaria también presenta una serie de debilidades en cuanto a capacidad y calidad de deliberación interna.

Así mismo, debido al manejo de recursos materiales y financieros que esto conlleva, se hace urgente hacer un seguimiento profundo de todos los integrantes del consejo comunal; es decir, estar consciente que este organismo debe estar en manos de expertos o de personas ampliamente capacitadas, que cumplan de forma consciente con su funcionamiento, pues muchas veces estas organizaciones presentan una serie de debilidades tan grandes que hacen que muchos proyectos no se puedan consolidar, y no terminan ejecutándose debido a la falta de planificación y control.

En Venezuela existen 46 mil Consejos Comunales, 1300 de ellos pertenecen al estado Carabobo, constituidos para velar por el bienestar de las comunidades y atender a las necesidades de los ciudadanos. Según una investigación realizada por Altuve (2016), sostiene que en el año 2015 en una auditoría que le realizó a una muestra de 66 instancias del Poder Popular de las 46.000 existente en el país a manos

la Contraloría de Consejos Comunales se evidenciaron ciertas irregularidades. Así mismo, este autor estimo que de acuerdo a las investigaciones realizadas, se tuvo que:

**Los** colectivos de coordinación comunitaria de 44 Consejos Comunales no elaboraron el Plan Comunitario de Desarrollo Integral, 36 Consejos Comunales no suscribieron convenios de financiamiento con el órgano que otorgó recursos a los proyectos, **en** 49 organizaciones **la** Unidad de Contraloría Social no hizo actividades de control y seguimiento **para medir el impacto generado en la comunidad por los proyectos ejecutados y 16** no suministraron documentación que constate rendición de cuenta pública **de sus actuaciones, en** 9 Consejos Comunales, **los voceros que integran la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria** no realizaron la Declaración Jurada de Patrimonio (DJP) **ante al CGR y en 32** no se evidenció la presentación del comprobante de la DJP de voceros, 2 Consejos Comunales no presentaron proyectos comunitarios ante el órgano financiador. En 12 organizaciones se comprobó la inexistencia de proyectos.

En relación a lo antes citado, la Contraloría General de la República concluyó que las fallas detectadas obedecen, entre otras razones, según el mismo autor que: **“...la ausencia de formación y adiestramiento en materia de competencias por parte de los Consejos Comunales**, lo que influye negativamente en la satisfacción de las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades”, y en ese estudio no se informó sobre manejos irregulares de los fondos otorgados a los Consejos Comunales auditados, el contralor de la República, en la misma forma el autor manifestó que los Consejos Comunales y comunas podrían incurrir en hechos de corrupción, porque carecen de la formación para manejar recursos. De igual manera en opinión de Galindo citado por Altuve (op. cit.) ha considerado que:

A las comunas... se les bajan los recursos y ni siquiera saben algunas veces que órgano o ente ha bajado esos recursos y mucho menos saben cómo administrar esos recursos, y puede

que entren en causales y hallazgos de corrupción por desconocimiento; y el desconocimiento también es penado por la ley.

De todo lo antes expuesto, se precisa que es necesario además del entrenamiento de los entes que hacen vida en los Consejos Comunales, la presencia permanente de un auditor, responsable y transparente es fundamental a los fines de llevar a cabo los procesos de **fiscalizar, supervisar y controlar el proyecto financiado** y solicitar un informe final de la ejecución a la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.

Ante esta realidad surgió la necesidad de estudiar a los Consejos Comunales en atención a la legislación penal, mediante la cual se tendrá como objetivo principal la identificación de actos ilícitos que sean atribuibles a los Consejos Comunales como sujetos de aplicación desde la perspectiva de la Ley Orgánica Contra la Corrupción (2014) la cual de acuerdo a su última reforma, pasa a incluir extensiones de la responsabilidad penal para estos y a las organizaciones de base del poder popular, con la finalidad de contrarrestar los actos y hechos de corrupción que se han venido suscitando.

De este modo, se pretende lograr el control del manejo de recursos de las organizaciones comunales antes mencionados. Por lo antes expuesto, fue necesario tomar la iniciativa de realizar este estudio a fin de comprobar la tanto la situación jurídica de los Consejos Comunales, su estructura y funcionamiento, y los mecanismos de control que existen es otras leyes, motivos por el cual se plantean las siguientes interrogantes:

¿Cuál es la importancia de analizar los Consejos Comunales en atención a la legislación penal venezolana?

¿Cuál es la situación jurídica de los Consejos Comunales como sujetos de aplicación de la ley penal frente a la ocurrencia de hechos punibles?

¿En qué consiste la estructura y funcionamiento de los Consejos Comunales en el manejo del patrimonio público?

¿Cuáles son los mecanismos de control existente en la legislación colateral que sean aplicables a los Consejos Comunales en el manejo de los recursos?

## **Objetivos de la Investigación**

### **Objetivo General**

Analizar los Consejos Comunales en atención a la legislación penal venezolana.

### **Objetivos Específicos**

- Examinar la situación jurídica de los Consejos Comunales como sujetos de aplicación de la ley penal frente a la ocurrencia de hechos punibles.
- Describir la estructura y funcionamiento de los Consejos Comunales en el manejo del patrimonio público.
- Identificar los mecanismos de control existente en la legislación colateral que sean aplicables a los Consejos Comunales en el manejo de los recursos.

## **Justificación de la Investigación**

En el contexto de la democracia participativa y protagónica que se incluyó en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y del modelo de Estado social, en Venezuela la figura de los Consejos Comunales se plantea como máxima expresión del poder popular e instancias de participación y empoderamiento del ciudadano en los procesos de decisión vinculados a la identificación y satisfacción de sus necesidades, la formación de políticas públicas y la práctica del control social. Por ello, tomando en cuenta las características que los invisten, es importante analizar el alcance penal de los deberes, funciones y señalar detectar el incumplimiento de las normas que como organización acarrea. El seguimiento de los Consejos Comunales es importantísimo para velar por los intereses del pueblo en su máxima expresión.

De allí la importancia de este trabajo realizado, por cuanto representa para otros investigadores una importante fuente al incursionar en este tema y desde el punto de vista social sirve de ayuda para las comunidades que persigan organizarse en la solución de los problemas que le aquejan en cuantos a las necesidades colectivas, pero los interesados en formar parte de estos tendrán el pleno conocimiento que el incumplimiento de tales funciones acarrearía sanciones de tipo penal. De igual manera, es relevante mencionar que el aporte práctico de este estudio viene dado por constituir una herramienta documental útil y veraz para el ejercicio de todos los administradores o miembros de los Consejos Comunales, que en principio lo orientarán a realizar sus funciones de una manera clara, sin tener la duda de estar incurso en conductas que puedan repercutir el ámbito penal.

Finalmente, este trabajo especial de grado se encontró enmarcado en la línea de investigación Instituciones del Derecho Sustantivo que comprende el estudio de las normas a través de las cuales el Estado sanciona con penas las conductas que atentan contra los bienes jurídicos protegidos por el legislador, que perjudican el orden o equilibrio social, particularmente cuando se analizan las funciones de los miembros

de los Consejos Comunales vinculada con la regulación del ejercicio preventivo y punitivo de la acción del Estado y la responsabilidad del sujeto activo como consecuencia del mismo, atendiendo a los valores de justicia equidad, respeto y libertad.

Asimismo encuadra en la línea de investigación Instituciones del Derecho Procesal Penal, cuya finalidad es estudiar las normas que rigen el proceso a través del cual el Estado impone las sanciones penales a los responsables de los hechos punibles, haciendo efectiva la voluntad contenida en la ley penal sustantiva. Así, en este estudio se incluye los deberes y responsabilidad que tienen los integrantes de los Consejos Comunales al ejecutar órdenes o dictámenes de los Jueces con respecto a la suspensión condicional del proceso y/o suspensión condicional de la ejecución de la pena, establecido el Código Orgánico Procesal Penal.

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

En este capítulo se presenta la fundamentación teórica con el propósito de constituir un procedimiento ordenado de conocimientos que conllevaron la ubicación en el contexto del problema estudiado; es así como esta sección proporciona un conocimiento exhaustivo de la situación problemática y la fundamenta. Con relación a Palella y Martins (2012) indican que: "...es el soporte principal del estudio. En él se amplía la descripción del problema, pues permite integrar la teoría con la investigación y establecer sus interrelaciones" (p. 62), de manera que constituye la base fundamental de la investigación, motivo por el cual se presentan a continuación los elementos que lo conforman como son los antecedentes de la investigación, las bases teóricas, bases legales y la definición de términos básicos relacionados con el análisis de los Consejos Comunales en atención a la legislación penal.

#### **Antecedentes de la Investigación**

Estos representan el material documental que brinda al investigador ciertas conclusiones de estudios anteriores relativas al tema que es centro de estudio; al respecto, Ramírez (1999) plantea que:

El objetivo que se persigue con los antecedentes es demostrar que no se han realizado investigaciones similares a la planteada en el proyecto o en el informe lo cual dice mucho sobre la originalidad del mismo. Si se han realizado, es necesario actualizar los datos. El abordaje del problema se ha hecho desde una perspectiva teórica o metodológica diferente a la que se propone en la investigación (p. 32).

Por lo tanto, este trabajo se encuentra sustentado en investigaciones precedentes que guardan relación con la temática planteada para su desarrollo, razón por la que se tomó como referencia los siguientes trabajos de investigación:

Márquez y Maila (2012), realizaron una investigación titulada: Gestión de los Consejos Comunales de las Comunidades Querequere y Nurucua, Parroquia Raúl Leoni. Estado Sucre; presentado en la Universidad de Oriente, para optar por el título de Licenciada en Trabajo Social, con el objetivo principal fue describir la gestión de los Consejos Comunales de las comunidades de Querequere y Nurucual, Parroquia Raúl Leoni, Municipio Sucre, Estado Sucre, año 2010. En esta investigación se empleó una metodología de tipo descriptiva, con diseño documental y de campo.

Dentro de las conclusiones obtenidas, se plantea incrementar la capacitación de los miembros de los Consejos Comunales, ya que carecen de ella, pues no cuentan con personal técnico y administrativo necesario para dar mayores y mejores respuestas a los proyectos encaminados a las necesidades comunitarias. Se recomendó hacer una gestión transparente y constante dentro de esas organizaciones. La ausencia de un grupo de capacitación, hace que todo se estanque y nada se concrete, incluso que los recursos se pierdan debido al mal manejo de los mismos. Esta investigación se relaciona de manera directa, debido al seguimiento que se le hacen a los Consejos Comunales para corroborar que cumplen su principal función, sin embargo se diferencia en que se limita en solo la gestión social y no se hizo un estudio profundo a nivel penal.

En otro sentido, Chacón (2012), desarrolló un trabajo de investigación titulado: Reglas Generales de Buenas Prácticas Contables para la Gestión Comunal Transparente; su propósito fue proponer de acuerdo a disposiciones legales vigentes, en materia de organización, administración financiera del sector público venezolano, transparencia fiscal y anticorrupción, reglas generales de buenas prácticas contables para la gestión comunal transparente, bajo una metodología de tipo descriptiva, explicativa y de corte transversal.

Dentro de las conclusiones obtenidas, está en alcanzar la transparencia requiere de la activa participación ciudadana en la fiscalización, control gubernamental y la

ejecución de la política pública, pues en los Consejos Comunales no existen mecanismos ni procedimientos contables homogéneos, que sean aplicables a esas organizaciones sociales para su adecuado control. Se recomienda hacer cumplir las reglas generales de gestión comunal con la finalidad de que exista una transparencia en la administración de las finanzas de los Consejos Comunales. La relación de este estudio con el actual es de manera directa, ya que se desarrolla la intención del estudio a profundizar la necesidad hacer un seguimiento permanente a los Consejos Comunales para mantener su principal función; no obstante difiere en lo que respecta a lo atinente a las reglas específicas de buena práctica contable en los organismos comunales.

Por otra parte, Pérez (2012), llevó a cabo un estudio denominado: Modelo de Gerencia Estratégica para la Consolidación de los Consejos Comunales, cuyo objetivo principal fue describir el modelo de gerencia que actualmente se aplica en los Consejos Comunales, en Maturín Estado Monagas, para lo cual se empleó una investigación de tipo descriptiva, documental y de campo.

Entre las conclusiones obtenidas destaca que en esta entidad, los Consejos Comunales no involucran con precisión los elementos relacionados con: relaciones con los entes gubernamentales, el desempleo del Municipio y actividades económicas dentro de la comunidad, lo que se suponen que no conocen con exactitud sus amenazas dentro del entorno que lo rodea, lo que imposibilita las acciones necesarias para aprovechar los beneficios y oportunidades que pudiesen tener en algunas de estas fuerzas externas. Se recomienda que todo el tren gubernamental se una en función del bienestar desarrollo de las comunidades. En tal sentido, esta investigación se relaciona debido a que tiene como tema central el estudio de la gerencia de los Consejos Comunales lo cual brinda soporte teórico relevante. Pero es evidente que se diferencian en cuanto a las sanciones que deben aplicarse ante cualquier delito impune que se presente en los organismos comunales, objeto de estudio en este trabajo.

De igual manera, Carrillo (2012) desarrolló un estudio titulado: La Participación Ciudadana en la Formulación de las Políticas Públicas: Comisión Nacional para la Reforma Policial y Consejo Nacional para la Prevención y Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo fue analizar la participación ciudadana dentro de la Comisión para la Reforma Policial (CONAREPOL) y el Consejo nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana (CNPSC). El estudio contempló una metodología de tipo documental evaluativa en la que identificó, organizó y categorizó los aspectos básicos o principios para el funcionamiento de tales instancias.

La autora presentó como conclusión que la formulación de las políticas públicas es un proceso que requiere del cumplimiento de ciertos pasos y de la participación de diversos sectores tanto gubernamentales, como no gubernamentales y de la sociedad civil en general, independientemente de la materia que se trate, pues son requisitos indispensables para garantizar la pertinencia, legitimidad y sostenibilidad de las mismas.

Por lo que recomendó que se deba promover la participación activa de la ciudadanía sin que ello implique delegar en ésta funciones que le son propias al Estado, las cuales no le competen ni está en condiciones de ejercer. Por lo tanto, el aporte y relación de este antecedente con la presente investigación, es que permitió contribuir en la elaboración de su caracterización, en cuanto a la profundización de ciertos autores, debido al manejo de los conceptos generales, la implementación de términos comunes, y el tratamiento del tema desde la perspectiva de la participación popular en la gestión de la administración pública.

Finalmente, Gamboa (2010) en su investigación nombrada: Participación Ciudadana en el Ejercicio de las Funciones de Control Fiscal Posterior a la Gestión Pública en Venezuela, presentó como objetivo determinar las funciones de control fiscal que puede ejercer el ciudadano como integrante del sistema nacional de control fiscal en Venezuela mediante el desarrollo de una investigación descriptiva de tipo

documental donde se explican las funciones de participación de los ciudadanos en la gestión pública.

La autora concluyó que efectivamente el ciudadano puede ejercer funciones de control fiscal posterior como lo hacen aquellos órganos que están facultados por la ley, teniendo en cuenta sus limitaciones, pero que no los inhabilita para cooperar y trabajar armónicamente con los órganos fiscales en las evaluaciones de los planes de gestión pública.

Las recomendaciones fueron orientadas a incentivar a la ciudadanía por medio de las unidades de auditoría internas de la Administración Pública Nacional para que participe en la fiscalización de la ejecución de las obras que realizan los órganos nacionales, estatales y municipales. En este sentido, este antecedente fue considerado por cuanto se relaciona indirectamente con la investigación en el sentido que plantea el control que debe existir sobre los órganos de la administración, siendo este aspecto importante a considerar para la fundamentación teórica; sin embargo difiere de la misma ya que se estudian los Consejos Comunales como una instancia de participación ciudadana en la gestión pública pero en atención a la legislación penal existente.

### **Bases Teóricas**

En este apartado se presentan los aspectos principales de carácter teórico relacionados con el tema abordado, estableciendo la fundamentación conceptual de lo que se entiende por este tipo de organizaciones llamadas Consejos Comunales, el contenido de los elementos constitutivos de las distintas formas de evidenciar la participación popular o protagónica y las auditorías pertinentes que deben realizarse constantemente.

En atención a ello, Bavaresco (2006), afirma que las bases teóricas tienen que ver con las proposiciones que brindan al investigador el apoyo inicial dentro del conocimiento del objeto de estudio; es decir, cada problema posee algún referente teórico, lo que indica que el investigador no puede hacer abstracción por el desconocimiento, salvo que sus estudios se soporten en investigaciones puras o bien exploratorias.

### **El Delito**

El delito, que forma parte de la esencia del Derecho Penal es un acto antijurídico, una violación al orden jurídico vigente de un país, el cual debe estar previsto en la legislación y definido en ella como tal. Ahora bien, lo que caracteriza al Derecho Penal es la norma jurídico penal que cumple una función de valoración y otra de motivación y que paralelamente opera como límite del *ius puniendi*, el llamado último recurso a utilizar para preservar el bien jurídico tutelado.

Pero para que exista seguridad jurídica a través de la imposición de una norma penal, se debe considerar el principio de “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” en cual las conductas delictivas deben estar previamente tipificadas en una norma así los elementos que dan origen a la naturaleza del Derecho Penal, dado que la ley es de carácter taxativo, así se tienen los elementos de la acción, la antijuridicidad, la tipicidad, la imputabilidad y la culpabilidad, importantes al momento de calificar un delito, tal como lo expresa Grisanti (2012) quien señala que: “...el delito es un acto típicamente antijurídico, culpable imputable a un hombre castigado con un apena, más ampliamente castigado con una sanción penal” (p. 78), y esta sanción penal viene dada por estar completos los elementos que conforman el delito.

Ahora bien, la culpabilidad, es el conjunto de presupuestos que fundamentan la reprochabilidad personal de la conducta antijurídica referida a cómo obra el sujeto, sea de forma intencional, dolosa o culposa (impericia, negligencia). La imputabilidad es un supuesto indispensable de la culpabilidad y es por ello que se le llama

“capacidad de culpabilidad”. Una persona puede ser imputable pero no culpable, sin embargo una persona culpable siempre será imputable. La imputabilidad es un supuesto de la culpabilidad, pues es un acto externo, y una vez exteriorizado si encaja en la norma pena, debe ser sancionado.

Por ello debe existir una acción típica y antijurídica, con una pena expresa en la ley. Partiendo de este punto, una parte de la doctrina sostiene entonces que la pena es consecuencia del daño causado y no del autor como tal, de allí el alcance jurisprudencial reciente en donde se le atribuye la responsabilidad penal en las personas jurídicas, como nota innovadora del Derecho Penal moderno, es decir que no solo las personas naturales son susceptibles de ser sancionadas por una ley penal, sino que se incluyen las personas jurídicas.

En efecto, el marco normativo que va desde la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), el orden penal sustantivo y adjetivo como el Código Penal (2005), y el Código Orgánico Procesal Penal (2012), han creado nuevas instituciones de importancia que se inscriben dentro de la serie de transformaciones que se viene dando en el mundo a todos los niveles. Sin embargo, una parte de ella, señala que únicamente la persona física es el perpetrador del hecho punible, en virtud de que el requisito de la punibilidad es la conciencia, que es un carácter físico, porque la persona jurídica tiene conciencia colectiva, por tanto sólo la persona física o el hombre en sí mismo puede ser sujeto activo del delito.

En tal dirección, existen dos sujetos uno activo y otro pasivo. El activo es quien perpetra el delito y sobre quien recae la pena o castigo, mientras que el sujeto pasivo: es el titular del bien jurídico del objeto dañado, la ley lo reconoce a las personas jurídicas titularidad del Derecho; por tanto, al apropiarlo se convierte en un bien. Independientemente de que se trate de una persona natural o jurídica, el hecho es que para poder tener responsabilidad penal hay que tener un hecho punible, un delito. Para que haya responsabilidad penal es necesario que haya un vínculo de causalidad

entre la conducta externa y el resultado dañoso, y además la presencia concurrente de todos los elementos del delito.

### **Necesidad del Proceso Penal**

La necesidad del proceso penal obedece a la existencia de los conflictos sociales, de manera que el Estado se ve obligado a establecer un sistema que logra canalizar esos conflictos evitando el caos social; es por ello que Pérez (2014) considera que “La historia del Derecho demuestra claramente que el desarrollo de las formas procesales está íntimamente vinculado al proceso de lucha y conquista de derechos de los pueblos, a la profundización de sus valores humanos y organizativos” (p. 34). De allí que cada sociedad establezca un sistema procesal acorde a sus necesidades, al respecto, Quevedo (1950) afirma que:

El proceso penal es una necesidad vital para el orden social y la convivencia civilizada en cualquier clase de sociedad humana. Y lo que es más importante, cuando más justo y equitativo sea ese íter procesal, tanto mayor serán las posibilidades de cumplimiento exitoso de sus fines y más firmes serán los valores de convivencia y acatamiento consiente de las leyes. En ello reside el inmenso valor político-social del proceso penal (p. 62).

Es por ello que las sociedades van moldeando el proceso penal que necesitan para la canalización de sus conflictos y para el mejor establecimiento de la justicia, lo ideal es que ese proceso se desarrollara de manera armoniosa, por eso es importante valorar el político ya que permite mantener el control social formal a través de los mecanismos jurídicos que impone el sistema penal y socialmente porque le garantiza a las personas repuestas ante sus conflictos y las violaciones a sus derechos.

De la misma manera, en atención a la afirmación de los autores mencionados precedentemente, es pertinente referir que en la exposición de motivos de la última reforma realizada al Código Orgánico Procesal Penal venezolano de 2012, se percibe que:

Las sociedades van con su devenir perfilando su sentido de la Norma, del Derecho y de la Justicia. Esa idea subyace en la evolución de los pueblos, por la relación dialéctica permanente entre los cambios históricos, con la renovación de la justicia como valor, y por ende, con el hombre como agente de cambio social. Para ello es necesario buscar un equilibrio en el poder, un acercamiento racional y justo entre los ciudadanos y los órganos del Estado, una coexistencia armónica entre los distintos componentes de la sociedad sobre la base del respeto, la igualdad y la democracia participativa y protagónica, tal como lo establece nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

De esta manera el legislador definió los valores que se buscan alcanzar con la implementación del proceso penal y con las sucesivas reformas realizadas a la ley adjetiva con la finalidad de adecuarla a los tiempos de cambios sociales que actualmente se viven, para mantenerla en concordancia con los valores y principios establecidos en la Constitución.

### **El Proceso Penal**

Constituye la secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente con el objeto de resolver, mediante un juicio de la autoridad, el conflicto sometido a su decisión. En el proceso penal se denuncia la comisión de un delito, luego se actúan todas las pruebas pertinentes para que el órgano jurisdiccional resuelva la situación jurídica del procesado, archivando el proceso, absolviendo al procesado o condenándolo.

En atención a este planteamiento, Pérez (ob. cit.) considera que "...constituye un conjunto de actos sucesivos y ordenados, regulados por el derecho, que deben realizar los particulares y el Estado para la investigación y el esclarecimiento de los hechos punibles y la determinación de la responsabilidad de las personas involucradas" (p. 31), cabe destacar que este proceso debe ser llevado a cabo dentro del marco de la Constitución, bajo la estricta observancia de los derechos y garantías

allí contenidos, tales como la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa y el debido proceso, necesarios para llevar a cabo los fines de realización de justicia que aspira el legislador.

De manera que subsisten algunos aspectos de especial relevancia en cuanto a las consideraciones de estos autores, ya que el proceso penal no puede ser otra cosa que una serie de actos sucesivos y concretos dirigidos a un fin determinado, y que cada uno de los actos que lo conforman, en su propia existencia, requisitos y límites, así como el orden en que han de sucederse y la oportunidad procesal de su ocurrencia, deben estar regulados por normas jurídicas de rango legal.

Es por ello que tiene como objetivo la determinación de la responsabilidad de las personas involucradas en presuntos hechos punibles, por lo cual, siempre y cuando haya habido personas señaladas como autoras o partícipes de esos hechos, la situación debe ser definitivamente resuelta y jamás quedar irresoluta o pendiente, ya que su objeto recae sobre la investigación y el esclarecimiento de hechos punibles.

En este orden de ideas, para Hassemer (1983): “El Derecho procesal penal pone a disposición de la víctima determinadas posibilidades de intervención, además de, al menos teóricamente, la posibilidad de ser indemnizada patrimonialmente. Aunque con esto, no puede decirse que la ayude” (p. 244), en consecuencia se tiene que si bien es cierto que el proceso y su necesidad surgen de la evolución que han llevado a cabo las sociedades para la mejor resolución de sus conflictos la participación de la víctima hasta ahora no ha tomado la relevancia esencial que se requiere ya que, si bien es cierto que el proceso canaliza las venganzas sociales no logra satisfacer plenamente sus necesidades.

## **Comunidad**

Es un vocablo que proviene del latín *communitas*, -*ātis*, cuyo significado se refiere a un grupo de individuos que tienen ciertos elementos en común, tales como el idioma, costumbres, valores, tareas, visión del mundo, edad, ubicación geográfica, estatus social o roles, y que se manifiesta en todas partes del mundo, presentando características de cualquier índole, teniendo rasgos definitorios que la distinguen. Sobre este aspecto Giuliani y Ramírez (2006) han afirmado que:

La comunidad es una agrupación de personas o grupo de personas que habitan en un espacio geográfico delimitado y delimitable cuyos miembros tienen conciencia de pertenencia o de identificación como símbolo local y que interactúan entre sí más intensamente que en otro contexto, operando en redes de comunicación, intereses y apoyos mutuos con el propósito de alcanzar determinados objetivos, satisfacer necesidades, resolver problemas o desempeñar funciones más relevantes en el ámbito local (p. 45).

Es por ello que esta descripción es semejante a la de hábitat, concepto utilizado para designar aquellos espacios de convivencia humana, que resulta de la interacción o la relación entre los elementos materiales y las personas a través de sus acciones, conductas, sentimientos y pensamientos. En este sentido, la forma, disposición y tamaño del espacio, así como todas las condiciones físico-ambientales, tendrán influencia sobre las personas y su mundo de vida. Pero sucede también que todo lo que las personas hacen tiene influencia sobre el ambiente físico, generando así un todo dinámico que no puede ser separado ya que ambas dimensiones se articulan entre sí en forma permanente.

También es importante destacar que la comunidad no es un mundo cerrado en sí mismo y aunque cada una presenta características propias lo cierto es que está inmersa de muchas maneras, en una sociedad que influye sobre la realidad comunitaria de muchas formas, como por ejemplo las dimensiones económica, social, cultural, política, ambiental, entre otras. Así, las comunidades forman a su vez parte de un ámbito local, regional, nacional, global o mundial.

Al respecto, vale la pena también referirse el carácter histórico de las comunidades, las cuales se han ido constituyendo a lo largo de los años y en ese devenir se conforman las características. Así en cada evento, en cada conflicto, en cada logro, en cada alegría y en cada tristeza de la vida cotidiana, la comunidad va adquiriendo forma y se va configurando como ese mundo de vida y de acción que vincula ambiente y personas y además se inserta con otros ámbitos.

Ahora bien, en este sentido también tiene que ver con la satisfacción de las necesidades individuales a partir de mecanismos y procesos que permiten resolver las comunitarias. Es decir, los miembros de una comunidad comparten problemas comunes y en la medida que lo va resolviendo, cada uno va solventando su propia necesidad. Así mismo, se les atribuye un conjunto de rasgos y características, lo más común es que se les arroge a sus miembros por igual, corriéndose el riesgo de catalogar erróneamente a las personas que allí viven. Por lo tanto que hay que tomar en cuenta que la mayoría de los habitantes de barrios no eligen estas condiciones, por el contrario es por lo que más luchan día a día unas veces con éxito y otras no.

En relación a lo antes mencionado, en Venezuela existe una transformación social, la cual se gesta a través de instancias de gobierno municipales definidas como organizaciones territoriales encargadas de responder a la dinámica del espacio bajo su jurisdicción con objeto de lograr cambios integrales y sistémicos requeridos para alcanzar una mejor calidad de vida en su ámbito de actuación, para dar pertinencia a estos planteamientos, se hace necesario conceptualizar aspectos como las diferentes formas de organización popular, las cuales se basan en formas asociativas comunitarias que se construyen desde la localidad, desde los referentes más cotidianos, para la realización de proyectos comunes o para la superación de dificultades a partir de un auto reconocimiento de las potencialidades y fortalezas acumuladas.

## **Consejos Comunales**

En una comunidad existen diferentes organizaciones populares: asociaciones de vecinos, cooperativas, empresas asociativas, grupos culturales y deportivos entre otros. Entre ellos se encuentran los Consejos Comunales, los cuales representan la expresión organizativa de las asambleas de ciudadanos en el ámbito de una pequeña comunidad. En consecuencia, mediante su promoción y fortalecimiento se estaría contribuyendo con la edificación de la democracia participativa y protagónica, siendo necesario que cada comunidad tenga constituido un consejo comunal.

Esta organización debería reunir a todos los líderes comunitarios, independientemente del sector al que pertenezcan o al área donde desarrollen su actuación, deporte, cultura, activismo político, voluntariado social, tierras urbanas, misiones, entre otras, que se encuentren en un espacio unitario que posibilita el intercambio de experiencias, el diálogo constructivo y la articulación de esfuerzos.

Es necesario destacar, que constitucionalmente, las decisiones que tome el consejo comunal tienen carácter vinculante. Es decir, obligan a los gobernantes locales a incorporarlas a su gestión, siempre y cuando tales mandatos no violenten el ordenamiento jurídico vigente, contravengan los planes de desarrollo locales elaborados participativamente o establezcan compromisos imposibles de asumir por la municipalidad.

Los Consejos Comunales pueden contribuir con la edificación de la solidaridad y hermandad entre quienes integran una comunidad, proceso de lenta construcción pero se debe lograr que el problema de uno sea el problema de todas. Según el sitio web oficial del Consejo Comunal Los Mangos (2010) se afirma que:

El Consejo Comunal es la organización más avanzada que se puede construir entre vecinos de una misma comunidad, para afrontar problemas comunes en lo social, en lo político, en lo económico, etc., desarrollando proyectos de infraestructura,

de seguridad, eventos culturales y deportivos, entre otros que determine la comunidad. También se le define como un órgano de participación y protagonismo del pueblo, de articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos que conforman y hacen vida común.

En este marco de referencia, se necesita de una intervención planificada para dar solución de un problema o satisfacción de necesidades colectivas detectadas en una localidad, desarrollada a través de un conjunto coherente y secuencial de acciones. Como quiera que todas estas acciones deban ser planificadas, organizadas, controladas y evaluadas para alcanzar los objetivos propuestos. Para ello se hace necesaria la intervención de un auditor permanente que vele por los intereses de los ciudadanos.

De igual manera, Chacón (ob. cit.) plantea que en su totalidad los Consejos Comunales no cuentan con procedimiento de buenas prácticas contables. Solo se les obliga a llevar actas de asambleas de ciudadanos y a realizar informes por lo menos una vez al año para rendir cuenta ante esa asamblea sobre proyectos ejecutados, ni si quiera se les exige llevar registros formales de contabilidad, ni se les especifica que las operaciones de ingresos y gastos deben estar respaldadas por documentos fiscales, facturas de compra o contratos de servicios, pudiéndose prestar presentación de documentaciones ilegales que atentan contra la transparencia. Por lo tanto se puede decir que es importantísima la presencia de un auditor.

En este mismo orden de ideas es importante considerar lo esbozado por Henríquez (2007) al estimar que:

Los Consejos Comunales...representan para algunos un esquema organizacional completamente paralelo a la descentralización política y desvinculada de los Estados, los Municipios y las Parroquias. Los Consejos, en otras palabras, surgen como una suerte de administración paralela que, paradójicamente, fomenta la participación ciudadana (p. 90).

De acuerdo a lo anterior, estas estructuras fueron concebidas como un modelo alternativo para materializar la descentralización con un contenido participativo de la población, siendo vinculado con una orientación política que los evidencia como micro estructuras paralelas a la organización tradicional de la Administración Pública, o si se quiere, como un complemento al último eslabón, de la estructura municipal pero con un reforzamiento desde la administración central del poder, pues al estar conformados por mecanismos internos que propician la participación como un método de elección popular, su sentido, significado y alcance político resulta trascendental.

### **Organización**

Para toda estructura que se encuentre constituida tanto por personas, como por recursos, y que además sea sometida a modalidades de elecciones, la organización pasa a ser un componente fundamental para su buen funcionamiento, en virtud que la misma incide en las diversas áreas en las que esté compuesta, de esta manera cada consejo comunal por disposición del legislador está integrado por:

- El órgano ejecutivo, que corresponde a los voceros de cada comité de trabajo.
- La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.
- La Unidad de Contraloría Social.

Los integrantes serán electos en votaciones directas y secretas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas; los que se postulen no podrán ser electos en más de un órgano del consejo comunal, sus funciones duran 2 años y podrán ser reelectos. El carácter de su ejercicio es ad honorem y en relación a los pueblos indígenas elegirán los Consejos Comunales, de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, y por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005).

Los Consejos Comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular; la copia del registro consignada ante el consejo local de planificación pública correspondiente y el registro, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectivamente.

### **Funciones del Órgano Ejecutivo**

Según la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) en el artículo 29 se establecen las funciones que tiene esta Unidad de la manera siguiente:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.
2. Crear y organizar el sistema de información comunitario interno.
3. Coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad de Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad.
4. Promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en defensa de interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad.
5. Organizar el voluntariado social como escuela generadora de conciencia y activadora de deber social en cada comité de trabajo.
6. Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público.
7. Promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación.
8. Coadyuvar con los órganos y entes del poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente.
9. Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad.
10. Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencia de los habitantes de la comunidad, a los efectos de

las actividades inherentes del Consejo Comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente.

11. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del Consejo Comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, se tiene que las funciones dadas por la ley a esta unidad ejecutiva, poseen un carácter integral, con la finalidad de que pueda abarcar los más amplios parámetros de actuación, para el cumplimiento de los objetivos, siendo la principal de ellas la ejecución de las decisiones acordada por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, y las demás que se deriven de la misma conforme a las once antes enunciadas.

### **Funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria**

Según la Ley en el artículo 31 de la ley antes citada, se establecen las funciones que tiene esta Unidad de la manera siguiente:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.
2. Elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados.
3. Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuentas pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el Colectivo de Coordinación Comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos.
4. Prestar servicios financieros y no financieros en el área de su competencia.
5. Realizar la intermediación financiera comunitaria, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital.
6. Apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía social, popular y alternativa.
7. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios para lograr la satisfacción de las necesidades y fortalecimiento de la economía local.
8. Promover el ahorro familiar.
9. Facilitar herramientas que permitan el proceso de evaluación y análisis de los créditos de las organizaciones socioproductivas previstas en el Decreto N° 6.129, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular.

10. Consignar ante la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal el comprobante de la declaración jurada de patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria al inicio y cese de sus funciones.

11. Administrar los fondos del Consejo Comunal con la consideración del Colectivo de Coordinación Comunitaria y la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

12. Elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del Consejo Comunal.

13. Presentar y gestionar ante el Colectivo de Coordinación Comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

14. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del Consejo Comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

De esta manera quedaron plasmadas las funciones establecidas por el legislador para la unidad administrativa y financiera comunitaria, destacando que las personas que estén llamadas a ejercer estas funciones, son igualmente sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos, tal como lo establece el artículo 32 de la misma ley, en virtud que las mismas son esenciales para el buen funcionamiento del consejo comunal.

### **Funciones de la Unidad de Contraloría Social**

En atención a la norma especial que rige a los Consejos Comunales, en el artículo 34 se establecen las funciones que tiene esta Unidad de la manera siguiente:

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que correspondan a sus funciones.

2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al Consejo Comunal.

3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.

4. Presentar informes de sus actuaciones cuando le sea solicitado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por

- el Colectivo de Coordinación Comunitaria o cuando lo considere pertinente.
5. Cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes.
  6. Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas en relación a la gestión de las unidades del Consejo Comunal, e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
  7. Remitir ante el ministerio del poder popular con competencia en materia de participación ciudadana las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria del Consejo Comunal.
  8. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del Consejo Comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanas y Ciudadanos.

Al igual que las otras dos unidades anteriores, la de contraloría social, juega un papel determinante en la sana administración que deben llevar a cabo los Consejos Comunales, pues tienen la ventaja de ejercer funciones de fiscalización en todo momento sobre la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, así como sobre las fases del ciclo comunal y el gasto anual generado con los fondos y recursos públicos o privados asignados a los mismos.

### **Gestión y Administración de Recursos**

Debe llevarse a cabo según las disposiciones contenidas en la ley especial específicamente en el Artículo 47, relacionado con los recursos que les proveen a los Consejos Comunales, ya que el legislador ha plasmado que para su aprobación, estos necesariamente tienen que cumplir con los siguientes requisitos:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización de la Ley de asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos.

3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

El manejo de recursos financieros, se orientará de acuerdo a las decisiones establecidas por los ciudadanos, las mismas serán recogidas en actas que por lo menos deberán llevar la firma de la mayoría de los asistentes en las asambleas. Los que administren los recursos estarán obligados a llevar registro de administración según la Ley, también deberán llevar los soportes que demuestren los ingresos y tenerlos a disposición de la Contraloría Social. El Fondo Nacional de los Consejos Comunales, tiene por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos ante el comité respectivo. Por otra parte, los integrantes del órgano económico financiero deberán presentar declaración jurada de patrimonio ante la Presidencia del Poder Popular y serán sancionados ante la ley quienes incurran en responsabilidad civil, penal y administrativa por actos ilícitos.

### **El Control Fiscal y la Evaluación de la Gestión Pública**

Se refiere al conjunto de conocimientos, operaciones, acciones, técnicas y procedimientos que utilizan las instituciones encargadas de revisar, evaluar y controlar el funcionamiento de los órganos que componen la Administración Pública en sus distintos niveles de operatividad, con la finalidad de inspeccionar y realizar el seguimiento para sincerar las operaciones que se llevan a cabo por dichos órganos y entes a los fines de poder corregir en el tiempo oportuno las fallas o las desviaciones que puedan presentarse en el curso de su gestión.

En este sentido, Poleo (1988) expresa que: "...recae fundamentalmente sobre los actos de la administración, custodia o manejo de los fondos y bienes públicos y

tradicionalmente ha estado a cargo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los respectivos países” (p. 87), es por ello que los actos de la Administración son el objeto principal sobre el cual se basa la regulación de la gestión pública mediante la aplicación del control fiscal por los órganos especializados en la aplicación de este tipo de control, el cual puede dividirse en control interno y control externo.

### **Sistema Nacional de Control Fiscal**

Su existencia viene dada por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010) específicamente en el artículo 4 en el cual el legislador lo ha definido como el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que, integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública.

Entre los órganos que componen este sistema, están los órganos de control fiscal propiamente dicho que son la Contraloría General de la República, las Contralorías de los Estados, Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, las Unidades de Auditoría Interna de las entidades sujetas a la ley de Contraloría, así mismo se encuentra integrado por la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, las máximas autoridades, los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades sujetos a la Ley de la Contraloría, los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

De esta manera, se tiene que actualmente en el Estado venezolano existe un Sistema Nacional de Control Fiscal encargado de llevar a cabo estas operaciones de control vigilancia y fiscalización de los órganos y entes que componen la

Administración Pública para el control respectivo de la gestión de gobierno es sus distintos niveles y que de conformidad con la Constitución, las leyes y las ordenanzas aplicables los órganos competentes para ejercer el control fiscal externo son: la Contraloría General de la República, las Contralorías de los Estados, las Contralorías de los Municipios y las Contralorías de los Distritos y Distritos Metropolitanos.

### **Control Fiscal Externo y Órganos Competentes**

El control fiscal es el conjunto de actividades realizadas por instituciones competentes para lograr, mediante sistemas y procedimientos diversos, la regularidad y corrección de la administración del patrimonio público. Así, De León y Mendoza (2011) al referirse sobre el control fiscal externo manifiestan que:

En Venezuela el control fiscal externo es ejercido por la Contraloría General de la República, el cual se hizo extensivo por disposición constitucional, a las Contralorías Estadales y Municipales sin menoscabo de la autonomía que éstas detentan ni de las atribuciones que les corresponde desarrollar (p. 48).

Por ello se tiene que es la Contraloría General de la República el órgano con competencia, encargado de realizar el control fiscal externo, conjuntamente con las contralorías estadales y municipales según el ámbito territorial en que se encuentren. Estas competencias vienen dadas constitucionalmente primero por el artículo 273 al establecer la estructura del Poder Ciudadano, el cual será ejercido por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal y el Contralor General de la República.

Así mismo el artículo 287 establece que es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos, de igual manera el artículo 289 ordinal 5 establece entre las atribuciones el ejercicio del control de gestión y la evaluación del

cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control. En este orden de ideas también existe un control fiscal a cargo de las contralorías estatales, facultadas por mandato constitucional de conformidad con el artículo 163 el cual establece que:

Cada Estado tendrá una Contraloría que gozará de autonomía orgánica y funcional. La Contraloría del Estado ejercerá conforme a esta Contraloría y la ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estatales, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República...

De tal manera que de lo anterior se evidencia que el control de los programas y el patrimonio de los estados, así como su vigilancia y su fiscalización corresponderá a una contraloría estatal, tal como lo afirma Orlando (2011) cuando expresa que: "...en el ámbito estatal, el control fiscal sobre la hacienda de cada uno de los veintitrés estados que conforman nuestro país es ejercido, fundamentalmente, por las respectivas contralorías de dichas entidades" (p. 18), por lo tanto nada le impide a éstas el cumplimiento de las atribuciones constitucionales descritas en el artículo 289 ordinal 5 en el ámbito de sus competencias. De la misma forma, también existe un control fiscal a cargo de las contralorías municipales, facultadas por mandato constitucional de conformidad con el artículo 176 el cual establece que:

Corresponde a la Contraloría Municipal, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como las operaciones relativas a los mismos, sin menoscabo del alcance de las funciones de la Contraloría General de la República...

Ciertamente, también existe un control fiscal ejercicio a nivel municipal el cual estará apoyado por la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2009) y las ordenanzas municipales que se dicten a tal efecto a los fines de contribuir a su gestión de control.

Por su parte, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), el artículo 42 de el control fiscal externo comprende la vigilancia, inspección y fiscalización ejercida por los órganos competentes de control fiscal externo sobre las operaciones de las entidades que se encuentren sujetos a su control, con la finalidad de llevar a cabo las siguientes acciones:

- Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones.
- Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.
- Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.
- Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.
- Evaluar la eficiencia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.
- Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.

Es por ello que estos órganos de control si tienen la competencia suficiente para vigilar, evaluar, controlar y realizar el seguimiento y la fiscalización correspondiente, verificando a través de las auditorías respectivas, la legalidad, exactitud y sinceridad no solo del cumplimiento de las disposiciones legales sino también del cumplimiento de los planes y objetivos planteados en el curso de su gestión aunado a las demás tareas financieras y administrativas que también deben revisarse por cada plan y operaciones diseñadas y ejecutadas por los sujetos bajo su control.

### **Control Fiscal Interno y de Gestión**

El control interno según la definición dada por el legislador en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal (2010) en el artículo 35, es un sistema que comprende el plan de organización, las

políticas, las normas, así como los métodos y los procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esa ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento en su misión, objetivos y metas de ese órgano u ente encargado de gestionarlas.

De igual manera por disposición de esta ley en el artículo 36, corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe ser adecuado a la naturaleza, estructura y fines del ente, así mismo Orlando (ob. cit), ha considerado que:

Se trata de las dependencias que en su carácter de integrantes del sistema de control interno... deben velar por el adecuado funcionamiento de dicho sistema a cuyo fin deben suministrarle a la máxima autoridad jerárquica del organismo de que se trate, todas las evaluaciones llevadas a cabo, así como las recomendaciones que puedan formular con el propósito de optimizar la eficiencia y eficacia de la actividad administrativa que atañe realizar a tales autoridades (p. 25).

Lo que evidencia la función esencial que cumple el control fiscal ejercido por las unidades de auditoría interna que debe existir en cada órgano o ente que lleve a cabo la administración pública en cualquiera de sus niveles, con ello se optimizaría el funcionamiento, la operatividad y la capacidad de gestión de los mismos en cuenta a los planes, programas y políticas que estos desarrollen. En lo que respecta al control de la gestión por parte de estos órganos de control fiscal, Otero (2003) ha establecido que:

El control de gestión ha surgido como un instrumento valioso para aprovechar en forma óptima los recursos públicos. En otras palabras el control de gestión no es más que el sistema de la alta dirección que evalúa la oportunidad, precisión y calidad en la determinación de los planes y la eficiencia de los

resultados en el cumplimiento de los mismos para hacer máximas la imagen y rentabilidad de cada unidad (p. 58).

Es por ello que el mismo constituye una herramienta de mucha utilidad de medir la eficacia de los planes y programas implementados por los órganos y entes, que de acuerdo al artículo 61 de la norma, el mismo constituye una evaluación de los planes y programas en cuya ejecución intervienen los organismos o entidades públicas, realizando auditorías, estudios, análisis o investigación para corroborar el cumplimiento de objetivos y metas de acuerdo a las normas legales establecidas.

Sobre lo anterior, De León y Mendoza (ob. cit) agregan que actualmente existe: “...un control de gestión interno que es realizado por la misma administración y el control de gestión externo realizado por los órganos de control fiscal, a través de auditorías, en los entes y órganos sujetos a su control” (p. 55), que funcionando de manera eficiente marcaría una diferencia radical en los resultados de la gestión.

### **Auditoría**

Según el diccionario de la Real Academia, se define inspección o verificación de la contabilidad de una empresa o una entidad, realizada por un auditor con el fin de comprobar si sus cuentas reflejan el patrimonio, la situación financiera y los resultados obtenidos por dicha empresa o entidad en un determinado ejercicio. Para Márquez (2000) las auditorías:

...representan la posibilidad de extensión de la contabilidad y da la Auditoría una nueva dimensión, situación que permitirá a priori medir no sólo la capacidad de previsión y concretización de objetivos, sino también la capacidad de gestión de los recursos humanos, organizacionales y técnicos de la unidad económica (p. 25).

Gracias al empleo de ellas, se pueden identificar los errores financieros dentro de las organizaciones para resolver a tiempo cualquier situación y así tomar medidas que permitan retomar el rumbo. La auditoría interna ayuda a los gerentes a establecer

medidas para lograr un excelente control en la gestión, pues al realizar análisis internos se pueden verificar con claridad las situaciones de riesgos e incluso aportar estrategias que ayuden a lograr mayores niveles de ahorro y rentabilidad. En los Consejos Comunales se hace necesario realizar auditorías mensuales para verificar las evidencias de los gastos, incumplimiento de proyectos, quejas de los ciudadanos, y reestructuración de los recursos humanos cuando los resultados no son los esperados. Las organizaciones comunales sin auditoría serían un caos.

La tarea de todo Auditor es analizar con veracidad los registros mostrados por una empresa, a fin de corregir errores irregularidades y fraudes. Los objetivos oscilan en emitir juicio acerca del buen o mal funcionamiento de la empresa, evaluar sus metas, examinar todo tipo de gestión y sobre todo efectuar seguimiento en las recomendaciones. Existen dos tipos de Auditoría: la externa; realizada por un Contador, ajeno a la empresa con la finalidad de informar todo lo relacionado con el funcionamiento de la empresa y la interna; ejecutada por el personal de la empresa, con intenciones de examinar el funcionamiento de la misma.

Realizar auditorías es realmente beneficioso, ya que se identifican los riesgos en las empresas y de las demás organizaciones existentes, se detectan vulnerabilidad, previenen errores y proporcionan mejoría empresarial, es por ello que si se hace un seguimiento laboral de la mano con un auditor se evitarán aspectos como: gastos excesivos, incumplimiento de proyectos, disconformidad con los clientes, entre otros. Aunque a simple vista parezca un trabajo complicado, la auditoría es una técnica fundamental para el desarrollo de cualquier empresa, o proyecto en cualquier ámbito.

### **La Potestad Sancionatoria**

En Venezuela, las leyes que conforman el ordenamiento administrativo del Estado permiten, cada vez con más frecuencia, las sanciones administrativas, que consisten en las acciones a través de las cuales los órganos de la Administración

Pública aplican a los administrados y funcionarios por la realización de alguna conducta que esté tipificada legalmente como sanción.

El Derecho Administrativo sancionador en sus orígenes se fundamentó en la naturaleza del bien jurídico protegido por los jueces penales y el bien jurídico que resguardaba la Administración al ejercer el *ius puniendi*, similar a la potestad de los tribunales de justicia. Mientras el derecho penal protege el orden jurídico o el quebrantamiento de los bienes jurídicos individuales, el Derecho Administrativo sancionador entra en juego ante el quebrantamiento de un fin administrativo, llamado bien común, deteniendo un proceso lesivo que es inminente.

En la actualidad, la doctrina considera que no existe diferencia de naturaleza entre el ilícito penal y la infracción administrativa, de manera que la decisión de reprimir un ilícito mediante la vía penal-judicial o la sancionatoria-administrativa, no atiende al bien jurídico tutelado, sino que se concibe dentro de la política legislativa del momento, de allí que solo exista entre ellas diferencias formales, como por ejemplo, las penas judiciales son aplicadas por el poder judicial, mientras que las sanciones administrativas son potestad exclusiva de la Administración Pública, a través de sus órganos.

Así en cuanto a la dualidad del *ius puniendi* el Tribunal Supremo de Justicia, lo ha dejado establecido a través de la Sala Constitucional, según Sentencia N° 307, en la cual ratifica criterio sostenido por la extinta Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos:

Ante esta diatriba, considera esta Sala que carece de sentido pretender entablar la discusión en base al órgano que ejecuta el *ius puniendi* (judicial o administrativo), o en razón de la terminología propuesta por el legislador (delito *vs.* Infracción, pena *vs.* Sanción), pues de existir diferencias entre el derecho penal y el derecho sancionador, éstas sólo serán relevantes en cuanto se refieren a su sustrato material, siendo en consecuencia necesario entrar a analizar la finalidad de las

mismas, pues las diferencias que pudiesen existir en ese orden, serán las que permitan establecer los parámetros de interpretación de tales ramas del derecho.

De esto se desprende que la naturaleza de la potestad sancionatoria en cuanto a la aplicación del *ius puniendi* atiende a la cada una de las ramas del Derecho en la que se aplique, de allí que tal potestad se sujeta a cada una de las normas que desarrolla cada rama para aplicar las sanciones que sean correspondientes conforme al hecho, es por ello que la Sala ha considerado que no es necesario detenerse en la discusión en cuanto a la aplicación esta facultad del Estado, sino que debe atenderse a la finalidad que se persigue conforme al caso particular, esto es lo que marca su carácter relevante y deja.

### **El Patrimonio Público de acuerdo a la nueva Ley Orgánica Contra la Corrupción (2014)**

El alcance dado al concepto de patrimonio público de acuerdo a lo establecido en la ley especial se extiende de conformidad con el artículo 4, hasta aquel que corresponde por cualquier título a los órganos que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional, estatal, distritos y distritos metropolitanos, municipal, en los territorios y dependencias federales, incluyendo a los institutos autónomos en cualquiera de sus niveles, a las universidades públicas, al banco central, a las demás personas de derecho público, incluso a las sociedades de cualquier naturaleza, y las fundaciones y asociaciones y demás instituciones creadas con fondos públicos.

En este mismo orden de ideas el legislador ha considerado en el primer aparte de este apartado, una ampliación a la definición dada, teniendo en cuenta que también:

Se considera igualmente patrimonio público, los recursos entregados a particulares por los entes del sector público mencionados en el artículo anterior, mediante transferencias, aportes, subsidios, contribuciones o alguna otra modalidad

similar para el cumplimiento de finalidades de interés o utilidad pública, hasta que se demuestre el logro de dichas finalidades. Los particulares que administren tales recursos estarán sometidos a las sanciones y demás acciones y medidas previstas en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

De acuerdo a lo anterior, fue vital para el Estado incluir este aparte en el sentido de también especificar que los recursos que le fueren entregados a los particulares entendiéndose éstos como integrantes de los Consejos Comunales o de cualquier otra organización del poder popular que manejen o reciban recursos por parte de los entes del sector público en cualquiera de las modalidades allí especificadas, también forman parte del patrimonio público del Estado y por ende sujeto a la tutela de esta ley así como de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), es decir que también son sujetos auditables en cualquier momento, pudiendo ser sometidos a las mismas reglas aplicables a los funcionarios públicos.

En lo que corresponde a los sujetos a los cuales se les debe aplicar el contenido de esta ley especial se encuentran de conformidad con el artículo 2 a:

...las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, los funcionarios públicos y las funcionarias públicas, las comunas, los Consejos Comunales, las asociaciones socioproductivas y las organizaciones de base del poder popular, así como cualquier otra forma de organización popular, cuando manejen fondos públicos.

De esta manera se observa como la ley incluye no solo a los Consejos Comunales sino a todas aquellas organizaciones del poder popular en cualquier otra forma cuando manejen fondos públicos, haciendo extensiva la punibilidad de la norma más allá de los funcionarios públicos que conforman la Administración, a los fines de evitar actos y hechos de corrupción que atente contra la ética pública y la

moral administrativa pero también contra el patrimonio público del Estado en cualquiera de sus dependencias a nivel nacional, estatal o municipal.

En este mismo orden de ideas, Haro (2003) refiriéndose a la corrupción ha considerado que: "...es uno de los principales factores de deslegitimación de un gobierno electo democráticamente, y constituye el principal signo de ejercicio arbitrario del poder para fines que no son los previstos en la Constitución y, por ello representa el cáncer de la democracia" (p. 25). Con base a ello el legislador se vio en la necesidad de incorporar en la última reforma de la ley contra la corrupción a los Consejos Comunales y a las demás organizaciones de base del poder popular en virtud de los casos presentados de corrupción y de afectación al patrimonio público.

### **Declaración Jurada de Patrimonio Público**

Es un instrumento de medición utilizado frecuentemente por la Administración Pública a los fines de establecer un control antes, durante y después del ejercicio de las funciones que desempeñe un funcionario en cualquier cargo público, se establece en esos tres momentos debido a que la misma es exigida antes de tomar posesión formal en el cargo, para cotejarlo una vez que haya cesado en sus funciones, y excepcionalmente durante el ejercicio de sus funciones cuando el órgano fiscalizador así lo requiera o cuando haya sido modificado de cargo, removido o traslado a otro diferente.

En este orden de ideas Ossorio (2000) al definir la declaración patrimonial, hace un referente histórico expresándola de la manera siguiente:

La acentuada corrupción de ciertas costumbres, el sentido hedonista de la vida y el afán de acumulación de riquezas para lograr el disfrute de los goces materiales han traído como consecuencia que algunos gobernantes y altos funcionarios públicos, y aún funcionarios no tan altos, aprovechen el desempeño de sus cargos para un enriquecimiento ilícito. El

escándalo... que eso produce obligó a adoptar medidas legales encaminadas a evitar, o dar la sensación que se evitaban, hechos de la precitada naturaleza. Una de ellas es exigir a ciertos funcionarios de la administración pública que, en el momento de iniciar sus funciones, declaren los bienes que poseen a efectos de comprobar, cuando cesen en ellas, si ha habido, o no, “enriquecimiento torticero” (p. 280).

De lo anterior se desprende que son las motivaciones internas y la oportunidad conforme al contexto, lo que propicia las condiciones idóneas para que se exteriorice esa conducta, de manera que la Administración Pública por medio de sus órganos competentes se ve en la tarea de implementar mecanismos que permitan controlar en cierta forma el patrimonio de las personas que ha de ejercer las funciones públicas, para dar la sensación que se tiene control sobre un problema de larga data. En este sentido se encuentran las disposiciones contenidas en el artículo 23 de la ley especial como una respuesta del legislador a ese problema estableciendo las condiciones y los sujetos de aplicación de la siguiente manera:

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, las personas señaladas en el artículo 3° de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley deberán presentar declaración jurada de su patrimonio dentro de los treinta (30) días siguientes a la toma de posesión de sus cargos y dentro de los treinta (30) días posteriores a la fecha en la cual cesen en el ejercicio de empleos o funciones públicas.

El lapso para presentar la declaración jurada de patrimonio de las personas señaladas en el numeral tercero, del artículo 3° de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, se establecerá mediante resolución motivada que dicte el Contralor o Contralora General de la República, a fin de exigirles la presentación de la situación patrimonial.

La declaración jurada de patrimonio estará exenta de todo impuesto o tasa.

En función de lo anterior se estableció la obligación para todos los sujetos de aplicación de esta norma de presentar la declaración jurada como un instrumento de control en un lapso determinado ante el órgano de control fiscal. En este mismo orden

de ideas, Mora (2007) estima que “tomando en cuenta el alcance del concepto de funcionario público desarrollado por la Ley Contra la Corrupción (2014), se puede inferir que los miembros de los Consejos Comunales se encuentran sometidos a las reglas impuestas por este instrumento jurídico” (p. 152), de manera que la misma ley incluye como sujetos de responsabilidad tanto a los Consejos Comunales como a cualquier otra organización de base del poder popular que manejen recursos que pertenezcan al patrimonio público del Estado, estando en consecuencia las personas que forman parte de su directivas incursos en la obligación de presentar su declaración jurada ante el órgano de control fiscal.

En este mismo orden de ideas y considerando la necesidad del Estado de regular esas conductas, el artículo 28 de esta ley, según la voluntad del legislador, se refiere a la exigencia de la declaración jurada de patrimonio en los siguientes términos cuando exista una investigación penal en curso:

El Ministerio Público y los tribunales de la jurisdicción penal podrán exigir la presentación de la declaración jurada de patrimonio a las personas indicadas en el artículo 3° de este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley o a otras personas, cuando de las investigaciones que estén conociendo, surjan indicios de la comisión de los delitos establecidos en este Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley.

La declaración solicitada deberá ser presentada dentro del plazo que el Ministerio Público o el tribunal correspondiente determine, el cual no podrá ser menor de quince (15) días hábiles contados desde la fecha de la respectiva notificación, y una vez recibida será enviada copia certificada de la misma a la Contraloría General de la República.

De acuerdo a lo anterior, se desprende la importancia que se le ha dado desde el punto de vista legislativo a la declaración jurada como una guía que permite orientar el estatus del patrimonio de las personas llamadas a cumplir con esta obligación de esta manera se facilita en gran medida las labores de investigación por parte de los órganos encargados de la misma, de igual manera se resalta el papel desempeñado

por la Contraloría como órgano fiscalizador y controlador sobre el patrimonio público.

En este mismo orden de ideas la norma también establece supuestos para aquellas personas que incurran en enriquecimiento ilícito, principalmente los funcionarios en el ejercicio de sus funciones pero siendo un supuesto que se extiende a todos los sujetos de aplicación de manera que el incremento desproporcionado en el patrimonio debe ser fiscalizado, tomando en consideración a tenor de lo establecido en el artículo 48, entre otros aspectos, la situación patrimonial del investigado, a cuantía de los bienes, la ejecución de los actos que revelen la falta de probidad y las ventajas obtenidas por la ejecución de los contratos.

Se resalta de igual manera la extensión en el ámbito de punibilidad de esta norma al llevarlo a las demás personas que indica el artículo tercero, quedando como una especie de clausula abierta en donde entran todas aquellas que interactúen con el patrimonio público por los distintos medios que ella misma especifica, sin embargo el dispositivo más cercano a los Consejos Comunales es el contenido en el artículo 55 al expresar una pena de prisión de seis meses a tres años para las personas que:

...teniendo, por razón de su cargo, la recaudación, administración o custodia de bienes del patrimonio público o en poder de algún órgano o ente público, diere ocasión por imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia de leyes, reglamentos, órdenes o instrucciones, a que se extravíen, pierdan, deterioren o dañen esos bienes.

De lo anterior se desprende que uno de los principales problemas que se han presentado y que los mismo han acarreado importantes hechos de corrupción, ha sido la falta de preparación de las personas en cuanto al manejo de recursos, incurriendo en tipos delictivos por haber obrado con imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia de leyes, reglamentos, órdenes o instrucciones e incluso dejando que se pierdan o deterioren, causando un grave daño al patrimonio público, pues cada hecho

aislado cuenta como un daño, que debe ser fiscalizado de una u otra forma por los órganos de control.

### **Bases Normativas**

Las bases legales son todos aquellos documentos preceptivos que respaldan de manera jurídica el estudio ejecutado. Según Palella y Martins (ob. cit.) son: "...las normativas jurídicas que sustentan el estudio desde la carta magna, las leyes orgánicas, las resoluciones decretos entre otros" (p. 55), de modo tal que los principios legislativos en la que se respaldó la investigación, se aluden como elementos teóricos de referencia del orden judicial penal venezolano conforme a su rango.

#### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)**

La Constitución es la base fundamental del ordenamiento jurídico venezolano, cuyo esquema resulta de un alto y eminente contenido social, apegada a las nuevas tendencias protectoras del colectivo y garante de los derechos humanos, sociales, civiles y políticos, a la vez que salvaguarda y enaltece estos derechos, establece deberes de responsabilidad social para todos los venezolanos y venezolanas, con lo cual contribuyen no sólo con la defensa de la soberanía y la integridad nacional, el gasto público o la defensa y preservación del desarrollo del país, sino también, con el cumplimiento de los deberes sociales de participación civil y política, defensa de los derechos humanos y la obligación que tienen los particulares dentro de sus capacidades, de ser solidarios y responsables con el Estado, en lo que a asistencia social y humanitaria se refiere.

En este sentido los constituyentistas sentaron las bases constitucionales para que mediante la actividad legislativa futura, se crearan las normas para transferir los

recursos al poder popular, en este sentido el artículo 184 establece en los numerales 1 al 6 lo siguiente:

La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.
2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.
4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.
6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y

cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.

En relación a lo antes expuesto, se permite que mediante una ley, las comunidades y las organizaciones vecinales puedan contribuir en el proceso de descentralización de los recursos, mediante mecanismos abiertos y flexibles, de manera que los Consejos Comunales se instauran en Venezuela como instrumento del Poder Popular para proporcionar el desarrollar comunidades, es decir, establecer un pueblo organizado, el cual tendrá la posibilidad de participar en todas y cada una de las ramas que la misma Constitución permite, teniendo un carácter participativo que va sustentado en el artículo 70 el cual establece que:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadano y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad.

De lo antes expuesto se desprende que la intención del legislador en cuanto a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, hacer cumplir las leyes y sobre todo trabajar con transparencia ante cualquier gestión, puede ser asumida localmente por estas estructuras del poder popular como una micro expresión de la comunidad organizada y de la democracia participativa. Por otra parte, en el artículo 182 se establece que:

Se crea el consejo local de planificación pública presidido por el alcalde o alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y

otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.

De lo antes planteado en el artículo anterior, los Consejos Comunales deben estar respaldados por todos los miembros de la comunidad, desde los entes gubernamentales hasta los ciudadanos comunes y así poderle dar fuerza a todas aquellas necesidades de las que carece el Municipio. La organización plena hará que las comunidades crezcan.

### **Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009)**

La presente ley, pretende equilibrar la conformación, organización y velar por el buen funcionamiento de los Consejos Comunales; como una instancia ejecutar, controlar y evaluar las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo y evolución de toda comunidad. De forma tal que el objeto que plantea esta norma en el artículo 1 es el siguiente:

...regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario.

De acuerdo a lo anterior, las organizaciones comunales deben promover la participación, articulación de todos los miembros de la comunidad por un bien común que abarque el ámbito político, social y cultural, lo cual quiere decir que estas organizaciones tendrán la libertad de manejar los recursos financieros emanados del gobierno para atender a las distintas necesidades del pueblo, tales como; los programas de salud, proyectos comunitarios, los cuales deberán ser manejados de forma eficaz y con mucha transparencia.

En este mismo orden de ideas los mismos han sido definidos por el legislador en el artículo 2 de esta ley, y dentro del marco de la democracia participativa y protagónica que establece la Constitución, como:

...instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Es por ello que estas instancias de participación en cuanto a la formulación, control y ejecución de las políticas públicas y de los recursos que le sean encomendados en el ejercicio de estas funciones, pasan a tener un grado de responsabilidad similar a los funcionarios actuantes en la evaluación, aprobación y asignación de los recursos que estas organizaciones manejen.

Sobre la base de lo anterior, el legislador atendiendo a que la comisión de los distintos tipos penales, que pueden suscitarse también dentro de estas organizaciones, planteo las responsabilidades a que pueden ser sujetos los voceros y voceras de la unidad administrativa y financiera, tal como lo establece el artículo 32 al establecer que "...incurrirán en responsabilidad civil, penal y administrativa, según sea el caso, por los actos hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del Consejo Comunal, por lo cual serán sancionados conforme a las leyes que regulen la materia".

### **Código Penal (2005)**

Las acciones delictivas que enfrenta la sociedad, cada día se van incrementando y más aun en las organizaciones populares, en ese sentido, la disposición legal de malversación de fondos públicos, serán penados ante la ley, en este orden de ideas, el Código Penal venezolano en su artículo 195 establece que:

Todo funcionario público que sustrajere los dineros u otros objetos muebles de cuya recaudación, custodia o administración este encargado en virtud de sus funciones, será castigado con presidio de tres a diez años. Si el perjuicio no es grave, o si fuere enteramente reparado antes de ser sometido a juicio el culpable, se le impondrá prisión de tres a veintiún meses.

Con base a lo antes dicho, existen leyes que castigan lo peculado, por lo que se hace importante establecer estrategias para hacer que se cumplan las leyes si existiese cualquier acto delictivo.

### **Ley Orgánica Contra la Corrupción (2014)**

La visión que ha planteado el legislador a través de la última reforma introducida a este texto normativo deja claro el destino hacia donde van a ir perfiladas las acciones de los órganos encargados de su ejecución, pues la finalidad es mantener las estructuras que permitan continuar con la lucha de las conductas que atenten contra el patrimonio público, de forma tal que el objeto que persigue al tenor del artículo 1, es el siguiente:

...tiene por objeto el establecimiento de normas que rijan la conducta que deben asumir las personas sujetas a la misma, a los fines de salvaguardar el patrimonio público, garantizar el manejo adecuado y transparente de los recursos públicos, con fundamento en los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas, responsabilidad y corresponsabilidad consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como la tipificación de los delitos contra el patrimonio público y las sanciones que deberán aplicarse a quienes infrinjan estas disposiciones.

Este establecimiento de normas a que se refiere el artículo anterior, recae sobre las personas que son sujetos de aplicación de esta ley tal como lo sostiene el artículo 2 al establecer una extensión de la responsabilidad, el cual también es atribuible a:

...las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, los funcionarios públicos y las funcionarias públicas, las comunas, los Consejos Comunales, las asociaciones socioproductivas y las organizaciones de base del poder popular, así como cualquier otra forma de organización popular, cuando manejen fondos públicos.

De tal manera que se incluye a los Consejos Comunales y a las organizaciones de base del poder popular aunado a los demás que ya eran existentes desde su promulgación, dejando claro que las personas que componen estas estructuras también se han visto involucradas en hechos que atentan contra el patrimonio público, razón por la cual el legislador se vio en la necesidad de incluirlas para adecuar la norma a la concordancia que establece el artículo 32 de la ley especial que rige a los Consejos Comunales, considerando de igual manera a tenor del artículo 3 ordinal 1, que se consideran funcionarios o empleados públicos, a “los que estén investidos de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección”.

En este orden de ideas, este instrumento normativo también establece en el título III las atribuciones y deberes de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público en materia de corrupción a los fines de que ambas instituciones trabajen de manera conjunta bajo el principio de corresponsabilidad, para investigar los actos, hechos u omisiones que atenten gravemente al patrimonio público y que sean cometidos por los sujetos de aplicación a que hace referencia esta norma, estando comprendidas entre los artículos 41 al 46 con la participación incluso de la Procuraduría General de la República.

Así mismo entre los diversos tipos penales que plantea esta norma, se encuentra el enriquecimiento ilícito, teniendo una pena establecida de entre dos y seis años, a tenor de lo establecido en el artículo 47, existiendo de igual manera la tipificación de otros delitos contra el patrimonio público para quienes obren con imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia de leyes, reglamentos, órdenes o instrucciones

ocasionando el extravío, pérdida, deterioro o daño de bienes, llegando a establecer una pena entre los dos y los seis años conforme al artículo 55, siendo el supuesto en el que incurren con más facilidad los miembros de los Consejos Comunales.

### **Definición de Términos Básicos**

**Auditoría:** es la inspección o verificación de la contabilidad de una empresa o una entidad, realizada por un auditor con el fin de comprobar si sus cuentas reflejan el patrimonio, la situación financiera y los resultados obtenidos por dicha empresa o entidad en un determinado ejercicio.

**Consejo Comunal:** son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas.

**Contraloría Social:** se ejerce principalmente a través de la Unidad de Contraloría Social de cada Consejo Comunal, cuya finalidad es realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de la actividades, recursos y administración de los fondos del Consejo Comunal, estando integradas por cinco habitantes de la comunidad electos a través de un proceso de elección popular.

**Control Fiscal:** es el conjunto de actividades realizadas por instituciones competentes para lograr, mediante sistemas y procedimientos diversos, la regularidad y corrección de la administración del patrimonio público.

**Corrupción:** se refiere a la acción de corromper o corromperse, el cual se le atribuye a la circunstancia en que los funcionarios públicos incurren como una

desviación en el ejercicio de sus actuaciones, siendo considerada como delito en la mayoría de las legislaciones.

**Declaración Jurada de Patrimonio:** es un instrumento de medición utilizado frecuentemente por la Administración Pública a los fines de establecer un control antes, durante y después del ejercicio de las funciones que desempeñe un funcionario en cualquier cargo público.

**Delito:** es un acto típicamente antijurídico, culpable imputable a un hombre castigado con una pena, más ampliamente castigado con una sanción penal.

**Enriquecimiento Ilícito:** es el incremento injustificado del patrimonio de una persona, producido con ocasión o como consecuencia del desempeño de un cargo o función pública, generado por actos no permitidos por las leyes, y que, en consecuencia, no sea el resultado de ingresos legalmente percibidos.

**Patrimonio Público:** es aquel que corresponde por cualquier título a los órganos que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional, estatal, distritos y distritos metropolitanos, municipal, en los territorios y dependencias federales, incluyendo a los institutos autónomos en cualquiera de sus niveles, a las universidades públicas, al Banco Central, a las demás personas de derecho público, incluso a las sociedades de cualquier naturaleza, y las fundaciones y asociaciones y demás instituciones creadas con fondos públicos.

## **CAPÍTULO III**

### **MARCO METODOLÓGICO**

Este apartado es definido como el paso a paso a seguir durante el proceso científico que refleja las etapas de la investigación realizada, que en atención a lo explicado por Hernández, Fernández y Baptista (2010) hace referencia: "...al momento que alude al conjunto de procedimientos lógicos, tecno-operacionales implícitos en todo proceso de investigación, con el objeto de ponerlos de manifiesto y sistematizarlos" (p. 67). En función de lo señalado, a continuación se presenta el nivel, tipo de investigación y diseño, técnicas e instrumentos de recolección de información, así como las técnicas e instrumentos de recolección de la información, técnicas de análisis, y las fases de investigación que se llevaron a cabo para el desarrollo del estudio orientado al análisis de los Consejos Comunales en atención a la legislación penal venezolana.

#### **Tipo de Investigación**

El trabajo especial de grado que se presenta se consideró de acuerdo con el nivel o profundidad al cual se llegó como descriptivo, por cuanto se contempló únicamente el detalle de los elementos del problema a tratar; tal como Palella y Martins (op. cit.) afirman que: "...el propósito de este nivel es el de interpretar realidades de hecho" (p. 88). Ahora bien en atención al diseño o la estrategia empleada por el investigador a los fines de recolectar la información se calificó como documental bibliográfica, tomando en consideración que la fuente de datos y la aproximación a ellos se apoyó en el análisis de documentos escritos, documentos digitales y fuentes bibliográficas tanto físicas como audiovisuales.

Ciertamente, lo que se persiguió con la utilización de este tipo de investigación fue darle respuesta a los objetivos específicos planteados, en razón de revisión bibliográfica, información obtenida a través de redes electrónicas, así como las leyes, códigos y artículos publicados en revistas digitales e investigaciones relacionadas con el tema.

### **Técnicas e Instrumentos de Recolección de la Información**

La técnica es aquella que indica cómo abordar algo, por lo que en la presente investigación para la recolección de los datos por tratarse de una investigación teórica documental, la técnica consiste en el conjunto de procedimientos aplicados para recoger la información sobre la cual debe trabajar el investigador donde las fuentes por excelencia son los documentos.

En lo que respecta al proceso de recolección de datos en este estudio se realizó utilizando para ello la técnica de observación documental, que comprendió la revisión de los documentos relativos a la temática en estudio y en atención a lo planteado por Montero y Hochman (2005) también se utilizan la técnica del subrayado utilizada para: "...determinar la lectura del plan real de las ideas de un autor" (p. 20) con el objeto de ir aislando las ideas según un plan estructurado de manera lógica que facilite la comprensión de las ideas.

El instrumento aplicado para el registro de los datos, consistió en la aplicación del llamado sistema fólder, donde la información se recolectó en hojas blancas, en computadora debidamente identificada, siguiendo secuencia y archivándose en carpetas. Mediante este sistema, la selección y análisis de datos se transcribe en el computador, para su respectivo registro y esquematización como borrador. Al mismo tiempo se aplicó la técnica de fichaje, que aporta datos acerca del contenido del texto leído y su identificación, la elaboración de notas de referencia que supone la técnica anterior, ya que es una aplicación de los datos obtenidos mediante las fichas, la

elaboración de índices bibliográficos igualmente ligada al fichaje, por cuanto las menciones que lo integran parten de la elaboración de fichas identificadoras de texto y la elaboración de otros índices (de contenido o índice de materias, de abreviaturas y siglas, de ilustraciones, de autores, temáticos, entre otros).

### **Técnicas de Análisis de la Información**

En este aparte se señalan las técnicas de análisis que se aplicaron para llevar a cabo el procesamiento de la información. Dentro de esta perspectiva, se emplearon las de análisis de contenido, el análisis interpretativo, resumen analítico, análisis crítico, el resaltado, análisis de tipo selectivo, revisión de las investigaciones realizadas con anterioridad que guarden relación directa o indirectamente con el tema objeto de estudio, la comparación, presentación resumida de un texto y la confirmación.

En esta dirección, también es pertinente destacar que se manejaron las técnicas de interpretación jurídica que atención a García (1980) éstas representan métodos que sirven para darle significado y aplicación a las normas jurídicas, donde la hermenéutica y la heurística son las herramientas que permiten consolidar el proceso analítico es decir, cuando no hubiere disposición precisa de la ley se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas y si hubiere todavía dudas se aplicarán los principios generales del Derecho, lo cual permite expresar que éstas técnicas fueron las idóneas para el desarrollo y culminación del trabajo investigativo.

Adicionalmente puede afirmarse que las técnicas propiciaron el éxito de la interpretación de los resultados recabados durante la investigación, de allí que la selección de la información haya sido cuidadosa, por cuanto de ella depende la posible resolución del problema planteado, motivo por el cual se realizaron lecturas preliminares y análisis de contenido de diferente origen para llevar a cabo la

descripción objetiva, sistemática y cualitativa sobre cada una de los objetivos específicos trazados en el tema objeto de estudio; lo que a la par permitió el ordenamiento de los hallazgos alcanzados de manera sencilla y cronológica, resaltando las características consideradas importantes desde el punto de vista del Derecho y la investigación penal en Venezuela.

### **Fases de la Investigación**

El proceso sistemático que se adoptó para el alcance de los objetivos establecidos se cumplió siguiendo las siguientes fases:

**Fase I.** El arqueo bibliográfico que consistió en la búsqueda, recopilación, selección y análisis de los datos secundarios a través del uso de la observación documental.

**Fase II.** Procesamiento y análisis de datos de fuentes primarias, etapa en la que el investigador procedió a formular, validar, recolectar y analizar los datos extraídos.

**Fase III.** Formulación de conclusiones y recomendaciones, que permitieron el análisis de los resultados obtenidos, relacionándolos con las interrogantes y objetivos planteados en la investigación con la finalidad de evaluar la correspondencia y articulación del conocimiento obtenido.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se estableció el análisis de los Consejos Comunales en atención a la legislación penal venezolana, de acuerdo a los objetivos específicos planteados y tomando en consideración la naturaleza de la investigación, obteniendo los siguientes resultados:

#### *Examinar la situación jurídica de los Consejos Comunales como sujetos de aplicación de la ley penal frente a la ocurrencia de hechos punibles*

En atención a este término se tomaron en consideración las categorías de delito, necesidad del proceso penal, el proceso penal, el patrimonio público de acuerdo a la Ley Orgánica Contra la Corrupción (2014) y la declaración jurada de patrimonio público, obteniendo los siguientes resultados:

Los planteamientos realizados respecto al delito permitieron comprender que es la esencia del Derecho Penal, es la causa de la expresión del Ius Puniendi del Estado para sancionar y corregir las conductas que atentan contra el orden social establecido, sin embargo su definición de acción típica antijurídica debe llevar al plano de las actividades ejecutadas por los Consejos Comunales, con la finalidad de contrastar las construcciones dogmáticas acerca de sus elementos y así determinar con exactitud cuando se está en presencia de un hecho punible, teniendo en cuenta el principio del “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” para el castigo de aquellas conductas que se consideren que afecten el patrimonio público, tomada como un presupuesto general de tipificación al momento de establecer la responsabilidad penal de las personas.

En cuanto a la necesidad del proceso penal se tuvo que es esencial para llevar a cabo el juzgamiento de las conductas que han sido tipificadas como delictivas por la ley, en atención al resguardo de los derechos y garantías contenidos en la Constitución hacia las partes implicadas ya que más allá de ser un instrumento para la realización de la justicia, es la mejor herramienta para la canalización de la venganza, y que el mismo ha surgido como consecuencia de las conquistas sociales a través de los años de lucha social, que funciona como un estabilizador social y un equilibrio del poder sobre la base de los valores y principios constitucionales.

De igual manera lo manifestado por Quevedo (ob. cit.) es de suma importancia ya que posee un valor político y social y que el legislador también lo justifico en la exposición de motivos de la última reforma del Código Orgánico Procesal Penal al hacer mención al hombre como agente de cambio social y a las sociedades como propulsora de éstos, renovando la justicia como valor y perfilando el sentido de la norma a través del tiempo.

Así mismo los planteamientos realizados por Pérez (op. cit.), concuerdan en que el proceso penal se constituye de un conjunto de actos sucesivos y ordenados por el Derecho que realizan los particulares y el Estado para investigar y esclarecer los hechos, y en lo que respecta a la víctima, se afirma lo planteado por Hassemmer (ob. cit.) al considerar que tiene posibilidades de intervención dentro del proceso.

En lo concerniente a la visión planteada por el legislador respecto al patrimonio público establecido en la ley especial, se tuvo que el concepto contiene una amplitud que abarca a todos los sectores de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles, pero lo más peculiar es que en el aparte único considera en esta misma categoría a los recursos entregados a particulares por los entes del sector público, mediante transferencias, aportes, subsidios, contribuciones o alguna otra modalidad similar para el cumplimiento de finalidades de interés o utilidad pública, en donde ampliamente interactúan los Consejos Comunales.

De igual manera se encontró que esta norma, establece de manera directa no solo el sometimiento a sus lineamientos establecidos sino que además incluye a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010) como otro instrumento normativo a los fines de amplificar los controles existentes sobre estas organizaciones, que pasan a ser sujetos de aplicación de esta norma conforme al artículo 2, haciendo extensible la punibilidad hasta las demás organizaciones de base del poder popular que manejen fondos públicos.

Sobre la base de lo anterior, se estuvo de acuerdo con lo plantado por Haro (ob. cit.) al establecer que la corrupción es uno de los principales factores que deslegitima a un gobierno, tornándose absolutamente necesario y materialmente simbólico que el legislador establezca mecanismos que permitan minimizar sus expresiones en todos los ámbitos, llegando hasta los Consejos Comunales como una parte de las micro estructuras existentes en la sociedad.

Por otra parte, la Declaración Jurada de Patrimonio Público (DJP) a que se refiere la ley especial, sirve como un instrumento de orientación y medición a los fines de poder llevar un control sobre la situación patrimonial de las personas que administren fondos públicos o que de alguna u otra forma tenga la responsabilidad de administrar el patrimonio público del Estado, siendo así, que resulto acertada la definición acerca de la declaración patrimonial dada por Ossorio (ob. cit.), la cual consideró que existen motivaciones internas que conllevan al enriquecimiento ilícito, por ende es solicitada dentro de los 30 días siguientes a la toma de posesión de sus cargos y dentro de los 30 días posteriores a la fecha en la cual cesen en el ejercicio de empleos o funciones públicas conforme a la ley en el artículo 23.

Sobre la base de lo anterior, se estuvo de acuerdo con los planteamientos realizados por Mora (ob. cit.) pues las reglas aplicables para los funcionarios públicos también son atribuibles a los Consejos Comunales, es por ello que este instrumento también sirve de soporte en el curso de una investigación pues Tribunal o el

Ministerio Público podrán requerirlo para su presentación, pues hasta la fecha ha sido una forma de medir el enriquecimiento ilícito siguiendo las pautas establecidas en el artículo 48, y siguientes a los fines de determinar las responsabilidades a que haya lugar.

Tomando en consideración los análisis presentados anteriormente, de esta manera se pudo examinar la situación jurídica de los Consejos Comunales como sujetos de aplicación de la ley penal frente a la ocurrencia de hechos punibles, vinculados a la corrupción, al enriquecimiento ilícito y daño al patrimonio público constando que los mismos son sujetos plena de responsabilidad penal civil y administrativa por disposición expresa de la norma.

***Conocer la estructura y funcionamiento de los Consejos Comunales en el manejo del patrimonio público.***

De acuerdo a este objetivo se torno necesario el análisis de la comunidad, Consejos Comunales, organización, funciones del órgano ejecutivo, funciones de la unidad administrativa y financiera comunitaria, funciones de la unidad de contraloría social y la gestión y administración de recursos, logrando precisar las siguientes consideraciones:

De la revisión al concepto etimológico de la comunidad se precisó que en la misma interactúan una serie de factores frecuentes que hacen posible la integración de sus miembros, atendiendo al idioma, las costumbre, los valores entre otros de especial importancia como la ubicación geográfica y el idioma, de forma tal que lo manifestado por Giuliani y Ramírez (ob. cit.) estuvo en consonancia con la definición presentada, agregando el aspecto de la conciencia de pertenencia o de identificación como símbolo local, en donde todos en conjunto y separadamente buscan la satisfacción de sus necesidades individuales y colectivas.

Así mismo, en lo que corresponde a los Consejos Comunales, se obtuvo que los mismos por disposición de la ley que los rige en el artículo 2, fungen como una instancia de participación que materializa la democracia participativa y protagónica que se encuentra establecida en la Carta Magna, con la finalidad de articular e integrar a los ciudadanos a los fines de ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas, concordando con lo establecido en el sitio web del Consejo Comunal Los Mangos (ob. cit.), pues lo conciben como la organización más avanzada construida entre vecinos para solucionar problemas de diversa índole, pudiendo de igual manera desarrollar proyectos en diversas materias.

Sobre la base de lo anterior, se estuvo de acuerdo con los planteamientos realizados por Chacón (ob. cit.) pues es una situación recurrente que estas organizaciones no cuentan con buenos procedimientos de prácticas contables pues la integración de sus miembros en muchas ocasiones no se encuentran compuesto por profesionales o con personas que tengan un conocimiento que les permita llevar un control exhaustivo de las operaciones cuando han recibido fondos para el ejecución de proyectos, es por ello que Henríquez (ob. cit.) acertó al plantear que los mismos funcionan como estructuras de gobierno paralelo al esquema tradicional de la Administración Pública.

En lo que corresponde a la organización, se pudo constatar que no es compleja, y que la misma se encuentra estructurada por un órgano ejecutivo, una unidad de gestión financiera y una unidad de contraloría social, siendo estos los principales cargos de elección popular, en donde recaen las máximas responsabilidades una vez que se haya realizado la asamblea de ciudadanos correspondientes como un órgano de carácter vinculante para todas las decisiones concernientes al empleo de los fondos públicos que los mismos hayan recibido por cualquier concepto.

De manera que, las funciones se encuentran bien especificadas conforme a los parámetros establecidos en la ley, siendo así, el órgano ejecutivo realiza sus funciones

conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 29, teniendo 11 funciones expresas por mandato de la norma, en donde la más resaltante es la ejecución de las decisiones acordada en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y las demás que se deriven conforme a ello.

Asimismo, la unidad administrativa y financiera comunitaria, también posee sus funciones bien delineadas de conformidad con lo establecido con el artículo 31, cuya función esencial es elaborar registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados, de acuerdo a lo establecido con la función especificada en el ordinal 2 de este mismo artículo, también presenta informes trimestrales, administra los fondos, y remite las declaraciones juradas de sus miembros a la unidad de contraloría social, siendo igualmente sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa según sea el caso por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del consejo comunal.

Por su parte, la unidad de contraloría social también ejerce sus funciones conforma lo establecido en el artículo 34, teniendo como elemento común con las otras dos unidades el cumplimiento de las decisiones emanadas de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, así como el seguimiento, la rendición de cuentas la presentación de informes, el manejo de las declaraciones juradas de los miembros de las unidades y las demás que establecen la ley, por ende las funciones ejercidas están completamente descritas en el ordenamiento jurídico, y que además va en concordancia con los lineamientos emanados de la Contraloría General de la República.

Aunado a lo anterior, y en lo que corresponda a la gestión y administración de recursos, esta ley especial también especifica en el artículo 47 los recursos financieros y no financieros que reciben los Consejos Comunales, dentro de los cuales se encuentran los que sean provenientes de la República, los estados y municipios, asó como aquellos que provengan por ley especial, por administración de servicios, los

que se generen como producto de alguna actividad propia, aquellos provenientes de donaciones, y cualquier otro de acuerdo a la Constitución, así como aquellos que no sean financieros, constatándose de esta manera, que la gestión y administración de los Consejos Comunales recae sobre las distintas clases de recursos anteriormente mencionadas, por lo que se hace más exigente el manejo de una sana administración de los mismos.

Finalmente, de acuerdo al análisis presentado se pudo conocer la estructura y funcionamiento de los Consejos Comunales en el manejo del patrimonio público constatándose la existencia de tres unidades esenciales para su funcionamiento, sobre la cual recaen las funciones vitales para su operatividad, de las cuales también se derivan los distintos tipos de responsabilidades civiles, penales y administrativas, según sea el caso, de conformidad con la ley especial que los rige, estando en concordancia con los mandatos de la ley especial contra la corrupción, todo ello a los fines de que los actos hechos y omisiones que pongan en riesgo los recursos manejados por el consejo comunal, sean sancionados.

***Identificar los mecanismos de control existente en la legislación colateral que sean aplicables a los Consejos Comunales en el manejo de los recursos.***

En lo que respecta a este planteamiento, se analizaron las sub-categorías correspondientes al control fiscal y la evaluación de la gestión pública, sistema nacional de control fiscal, control fiscal externo y órganos competentes, control fiscal interno y de gestión así como la auditoría y la potestad sancionatoria, de las cuales se obtuvieron los siguientes resultados concretos:

En lo que corresponde al control fiscal y la evaluación de la gestión pública se estuvo de acuerdo con los planteamientos expuestos por Poleo (ob. cit.) ya que dicha actividad versa sobre los actos de la administración, cuya verificación y fiscalización se realiza por medio de un conjunto de procedimientos y técnicas destinadas a llevar a

cabo la evaluación sobre la gestión, con la finalidad de sincerar las operaciones y de realizar las detecciones oportunas en cuanto a los actos hechos u omisiones en el cumplimiento de la ley, que pongan en riesgo el patrimonio público.

Sobre la base de lo anterior, se encontró que actualmente existe un sistema nacional de control fiscal, conformado por el conjunto de órganos, estructuras y procesos que estando integrados bajo la rectoría de la Contraloría General de la República buscan coordinar e interactuar para lograr la unificación de sistemas y procedimientos de control, estos órganos que lo componen van desde las contralorías municipales hasta la contraloría general de la fuerzas armadas, e incluso se incluye a las unidades de contraloría social de los Consejos Comunales como un eslabón más para que actúe en este mismo sentido.

Ahora bien, por ser tan complejo, fue necesario distinguirlo desde la perspectiva de su accionar, encontrando que existe un control fiscal interno y uno externo, siendo que el externo opera por medio de órganos competentes encargados de realizar los procedimientos de auditoría conforme a las atribuciones conferidas constitucionalmente, tales como las contralorías municipales, las de distrito, las estatales y al general, para los efectos de esta investigación la contraloría encargada de fiscalizar las operaciones llevadas a cabo por los Consejos Comunales serían las contralorías municipales siempre y cuando los recursos provengan de la hacienda pública municipal, en caso contrario sería la Contraloría General de la República el órgano competente.

De tal manera que fueron acertados los planteamientos realizados por De León y Mendoza (op. cit.) al confirmar que lo mismo es ejercicio por la Contraloría General de la República y que el mismo es extensivo tanto a las estatales como a las municipales, expresándose en esta misma línea estuvo también Orlando (op. cit.) al constatar que lo mismo se aplica en el caso de las contralorías estatales, de forma tal que se encuentran ampliamente facultados para realizar los seguimientos y

fiscalizaciones correspondientes, no solo por la Constitución sino por las leyes especiales.

De igual manera, en lo que corresponde al control fiscal interno y de gestión, se encontró que se encarga de revisar la gestión de los órganos y entes sujetos a su aplicación conforme a la ley especial, desde las unidades de auditoría interna que deben existir en cada uno de ellos, busca de igual manera la verificación de la exactitud y la veracidad de la información llevada a cabo, con la finalidad de salvaguardar los recursos, siendo acertado lo planteado por el autor antes citado al afirmar que son dependencias que deben velar por el adecuado funcionamiento del sistema de control interno, a los fines de suministrarle a la máxima autoridad del órgano u ente auditado, la información de las evaluaciones llevadas a cabo.

En este mismo orden de ideas, el control de gestión opera de igual manera en esta dirección, es por ello que el investigador consideró acertado lo planteado por Otero (ob. cit.) al tratarlo como un instrumento valioso para aprovechar de forma óptima los recursos, por lo tanto De León y Mendoza (Ib.) hacen la distinción entre los controles de gestión internos y externos, siendo la técnica predominante la auditoría como proceso fundamental para llevar a cabo los fines propuestos de cada uno de ellos.

En lo que corresponde a la auditoría, resulto acertado la definición sostenida por Márquez (ob. cit.) al considerarla una extensión de la contabilidad que permite medir la capacidad de previsión y la gestión de los recursos, con la finalidad de llevar a cabo los registros correspondientes para realizar las verificaciones que permitan detectar a tiempo las fallas llevadas por los Consejos Comunales en el empleo de los recursos públicos, de allí que la misma ley especial que los rige también incluyó la necesidad de los asientos contables por parte de los mismos a los fines de facilitar el proceso de revisión futura que sobre ellos recaiga.

También, de la revisión dada a la potestad sancionatoria se pudo obtener que la misma se extiende a los órganos que componen la administración pública, pues el *Ius Puniendi* del Estado necesariamente debe aplicarse sobre sus mismos órganos a los fines de lograr una autorregulación en el marco del estado de derecho consagrado en la Constitución, por lo tanto el Tribunal Supremo ha considerado que el mismo no es sujeto a distinción sino cuando se encuentren vinculadas las ramas del derecho penal y administrativo a los fines de saber la pertinencia del delito o la infracción, atendiendo a su regulación por medio del procedimiento que le sea aplicable.

Finalmente quedaron de esta manera identificados los mecanismos de control existente en la legislación colateral que son aplicables a los Consejos Comunales en el manejo de los recursos, pues hay una gran actividad legislativa que permite a la administración pública contar con un sistema integrado de control fiscal, que puede ser externo o interno, incluyendo al control de gestión y utilizando a la auditoria como una técnica fundamental para llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos, por ende todos los Consejos Comunales están sujetos a su control, y verificación en cualquier momento.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En este capítulo se presentan las conclusiones derivadas a la emisión de los resultados obtenidos en el desarrollo de los objetivos específicos, así como la mención de las recomendaciones sugeridas en relación al análisis de los Consejos Comunales en atención a la legislación penal venezolana. Es por ello que de acuerdo con los objetivos planteados en la investigación se presentan las siguientes conclusiones:

#### **Conclusiones**

- La definición dada por ley a los Consejos Comunales, los coloca en una situación de difícil determinación en cuanto su personalidad jurídica como organización, sin embargo sus miembros quedan sujetos a las diferentes tipos de responsabilidades penales, civiles y administrativas a que hubiere lugar según el caso.

- Existe una extensión de la responsabilidad penal para los Consejos Comunales y las demás organizaciones del poder popular existentes de acuerdo a la Ley Orgánica Contra la Corrupción.

- Entre los diferentes tipos penales existentes, los Consejos Comunales pueden incurrir en corrupción, en enriquecimiento ilícito y daño al patrimonio público en cualquiera de sus modalidades.

- La estructura que presentan estas organizaciones operan bajo un esquema sencillo que permite una verificación exhaustiva en cualquiera de sus unidades principales, cuyas funciones están claramente tipificadas en la ley que los rige.

- El ejercicio del poder punitivo del Estado no puede dejar de sancionar tan administrativamente como penalmente, los actos hechos, u omisiones cometidos por

estas organizaciones de carácter popular que afecten el patrimonio público de la Nación.

- En Venezuela existen suficientes mecanismos de control que permiten ejercer la supervisión, vigilancia y fiscalización de los órganos y entes que componen la Administración Pública en cualquiera de sus niveles a los fines de detectar las fallas que se presenten en su gestión.

- La Contraloría General de la República y los órganos que la componen, es el órgano principal con competencia para realizar las auditorías sobre los Consejos Comunales a los fines de detectar los actos, hechos u omisiones contrarios a la norma y que afecten al patrimonio público.

- La Contraloría General de la República, así como las Contralorías estatales, municipales, y de distritos, son los órganos encargados de la asesoría, adiestramiento y formación de los Consejos Comunales en el manejo de los recursos públicos por medio de la oficina de atención al ciudadano.

- El Ministerio Público es un órgano competente para trabajar coordinadamente con la Contraloría a los fines de inspeccionar a los Consejos Comunales ya cualquier otra organización de base del poder popular que manejen recursos del Estado.

### **Recomendaciones**

Considerando las conclusiones formuladas el investigador se permite presentar las siguientes recomendaciones:

- Reforzar la vigilancia a los Consejos Comunales y a las organizaciones de base del poder popular que administren recursos del Estado a los fines de precaver

cualquier daño eventual o futuro que pueda suscitarse sobre el mismo, a los fines de imponer las sanciones en tiempo efectivo.

- A la ilustre Universidad de Carabobo para que siga día a día llevando a cabo la formación de profesionales especialistas en Derecho Penal, para seguir fortaleciendo la academia y la sociedad a través de los profesionales egresados de esta casa de estudios.

- Continuar el estudio de la legislación penal existente por más diversa que sea, con el objetivo de comprender su extensión y las consecuencias jurídicas que acarrearán este tipo de leyes.

- La difusión de los resultados obtenidos en esta investigación para que sirva de base a investigaciones futuras sobre cualquiera de los tópicos tratados en este trabajo especial de grado.

## REFERENCIAS

- Altuve, A. (2016). *Siete Irregularidades que Detectó la Contraloría en Consejos Comunales del país*. [Documento en Línea]. Disponible en: <https://elpitazo.com/ultimas-noticias/siete-irregularidades-detecto-la-contraloria-consejos-comunales-delpais/>. [Consulta: 2017, noviembre, 01].
- Bavaresco, A. (2006). *Proceso Metodológico en la Investigación*. (Cómo Hacer un Diseño de Investigación). Maracaibo, Venezuela: Universidad del Zulia.
- Carrillo, N. (2012). *La Participación Ciudadana en la Formulación de Políticas Públicas: Comisión Nacional para Reforma Policial y Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana*. [Tesis en Línea]. Disponible en: <http://bdigital.ula.ve/RediCiencia/busquedas/DocumentoRedi.jsp?file=34086&typepe=ArchivoDocumento&view=pdf&docu=27227&col=5> [Consulta: 2017, julio 16].
- Chacón, M. (2012). *Reglas Generales de las Buenas Prácticas Contables para la Gestión Comunal Transparente*. Trabajo presentado en la Universidad de los Andes, para optar por el título de Magister en Ciencias Contables. Mérida Estado Mérida.
- Código Penal de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5.768. Abril 13, 2005.
- Constitución de la Republica de Venezuela. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 5453, marzo 24, 2000.
- Consejo Comunal Los Mangos (2010). Página Oficial de la Urbanización Los Mangos. Disponible en: https://urbanizacionlosmangos.weebly.com/index.html [Consulta: 2017, noviembre, 03].*
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Código Orgánico Procesal Penal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.078. Junio 15, 2012.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.155. Noviembre 19, 2014.

De León, O. y Mendoza, R. (2011). *Una Visión Integral del Control Fiscal Municipal en Venezuela*. San Cristóbal, Venezuela: Lito-Formas.

Gamboa, Z. (2010). *Participación Ciudadana en el Ejercicio de las Funciones de Control Fiscal Posterior a la Gestión Pública en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. [Tesis en Línea]. Disponible en: [http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR\\_0102.pdf](http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAR_0102.pdf) [Consulta: 2016, junio 08].

García, E. (1980). *Introducción al Estudio del Derecho*. DF, México: Porrúa.

Giuliani, F. y Ramírez, A. (2006). *El Contexto Comunitario*. Centro Gumilla, Caracas, Venezuela: Colección quehacer Comunitario.

Grisanti, H. (2012). *Lecciones de Derecho Penal. Parte General*. Vigésima Cuarta Edición. Caracas, Venezuela: Vadell Hermanos Editores.

Haro, J. (2003) *Comentarios a la Ley Contra la Corrupción*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

Hassemer, W. (1983). *Consideraciones sobre la Víctima del Delito*. Crónicas Extranjeras. Traducción de Rocío Cantarero Bandrés. Universidad de Salamanca, España. [Documento en Línea]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/46360.pdf> [Consulta: 2017, octubre 3].

Henríquez, G. (2007). Los Consejos Comunales (una breve aproximación a su realidad y a su proyección ante la propuesta presidencial de Reforma Constitucional). *Revista de Derecho Público* N° 112/2007. [Documento en Línea]. Disponible en: [http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RD\\_PUB/112/rdpub\\_2007\\_112\\_89-99.pdf](http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RD_PUB/112/rdpub_2007_112_89-99.pdf) [Consulta: 2017, octubre 26].

Hernández S, Fernández C. y Baptista L. (2010). *Metodología de la Investigación*. 5ta. Edición. México: McGraw-Hill.

- Hurtado, J. (1987). *Manual de Derecho Penal*. Segunda edición, Lima, Perú: Editorial Eddili.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela N° 39.335. Diciembre 28, 2009.
- Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.344, diciembre, 27 de 2005.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 6.013, Diciembre 23, 2010.
- Ley Orgánica del poder Público Municipal. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 39.163, Diciembre 22, 2009.
- Márquez, J. (2000). *Auditoría e Información Financiera Prospectiva*. Revista de la Asociación Española de la Contabilidad y Administración de Empresas. Valencia, España: Editorial AECAE.
- Márquez, M. y Maila, Y. (2012). *Gestión de los Consejos Comunales de las Comunidades Querequere y Nurucual*, Sucre, Venezuela: Parroquia Raúl Leoni.
- Montero, M. y Hochman, H. (2005). *Técnicas de Investigación Documental*. Caracas, Venezuela: Editorial Panapo.
- Mora, F. (2007). La Responsabilidad de los Consejos Comunales derivada de la Función Pública. Revista Provincia N°8, julio-diciembre 2007. Universidad de los Andes. [Documento en Línea]. Disponible en: <https://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23477/1/articulo6.pdf> [Consulta: 2017, octubre 28].
- Otero, D. (2003). *Innovaciones en el Control Fiscal Venezolano*. Villa de Cura, Aragua, Venezuela: Editorial Miranda.

- Orlando, F. (2011). *La Potestad Inquisitiva de los Órganos de Control y la Determinación de la Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos*. Tercera Edición. Caracas: Editorial Universidad Católica Andrés Bello.
- Ossorio, M. (2000). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Vigésima Séptima Edición. Argentina: Heliasta.
- Palella, S. y Martins, F. (2012). *Metodología de la Investigación Cuantitativa*. Caracas, Venezuela: FEDUPEL.
- Pérez, J. (2012). *Modelo de Gerencia Estratégica para la Consolidación de los Consejos Comunales*. Trabajo presentado en la Universidad de Oriente para optar por el título de Magister en Administración mención Gerencia General Caracas-Venezuela.
- Pérez, E. (2014). *Manual de Derecho Procesal Penal*. Caracas, Venezuela: Vadell Hermanos Editores.
- Poleo, C. (1988). *El Control Fiscal en las Tendencias Legislativas Contemporáneas*. Artículo publicado en el libro: Jornadas Nacionales de reflexión sobre el Control Fiscal en Venezuela. Caracas, Venezuela: Editorial Universidad Central de Venezuela.
- Quevedo, J. (1950). *Juicio Oral en Materia Penal*. Buenos Aires, Argentina: Enciclopedia Jurídica Omeba.
- Ramírez, T. (1999). *Como hacer un Proyecto de Investigación*. Caracas, Venezuela. [Consulta en Línea: 2015, julio, 16]. [Disponible en: [www.policia.gob.ni/cedoc/sector/acapol/postgrado/8característicasdactilares.pdf](http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/acapol/postgrado/8característicasdactilares.pdf)].
- Romero, R. (2007). *Los Consejos Comunales más allá de la Utopía*. Maracaibo. Universidad del Zulia.

Tribunal Supremo de Justicia. (2001). *Sentencia N° 307. 06/03/2001*. Sala Constitucional. Expediente N° 00-0833, caso Cervecería Polar del Centro, C.A., bajo la ponencia del magistrado Antonio García García [Página Web en Línea]. Disponible en: <http://tsj.gov.ve> [Consulta: 2017, octubre 30].

Universidad de Carabobo (2017). Líneas de Investigación. Dirección de Postgrado, Especialización en Derecho Penal. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. [Documento en Línea]. Disponible en: [https://www.fcjp.uc.edu.ve/new\\_site/?content=render\\_new&id=68](https://www.fcjp.uc.edu.ve/new_site/?content=render_new&id=68) [Consulta: 2017, noviembre 01].